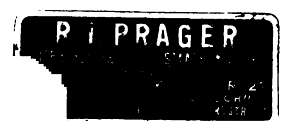

3 2044 103 212 213


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS


R L PRAGER


Digitized by Google

Lehrbuch

des

Deutschen Verwaltungsrechts.

Von

Dr. Karl Freiherr von Stengel,
o. ö. Professor an der Universität Breslau.

Eduard von Hollander
Freiburg i/B.

Stuttgart.
Verlag von Ferdinand Enke.
1886.

Druck von Gebrüder Kröner in Stuttgart.

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung.

Die Quellen des Verwaltungsrechts.

Die öffentlichen Rechte und Pflichten.

2. Abschnitt.

Die Selbstverwaltung.

Drittes Kapitel.

Die Kontrollen der Verwaltung und die Verwaltungsrechtsprechung.

1. Abschnitt.

Die verschiedenen Kontrollen.

2. Abschnitt.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Anhang.

Besonderer Teil.

Erstes Kapitel.

Sicherheits- und Unfallspolizei.

1. Abteilung.

Die Sicherheitspolizei.

2. Abteilung.

Die Unfallspolizei.

Zweites Kapitel.

Das Bevölkerungswesen.

Drittes Kapitel.

Das Gesundheitswesen.

Viertes Kapitel.

Der Staat und das geistige Leben.

1. Abschnitt.

Das Bildungswesen.

2. Abschnitt.

Die Sittenpolizei.

Fünftes Kapitel.

Die Verwaltung und die Volkswirtschaft.

1. Abschnitt.

Grundbesitz und Urproduktion.

2. Abschnitt.

Gewerbe, Industrie und Handel.

3. Abschnitt.

Das Umlaufs- und Kreditwesen.

4. Abschnitt.

Der öffentliche Verkehr.

5. Abschnitt.

Das Versicherungswesen.

Sechstes Kapitel.

Der Staat und die arbeitenden Klassen.

Siebentes Kapitel.

Der Staat und die wirtschaftliche Not.

Abkürzungen.

A. E. = Allerhöchster Erlaß.
A. M. = Anderer Meinung.
Annalen = Hirth's Annalen.
Ann. = Annuaire de l'institut de droit international.
Art. = Artikel.
Bd. = Band.
B.A. = Bundesakten.
B.B. = Bundesratsbeschluß.
Bek. = Bekanntmachung.
Best. = Bestimmung.
Brauchitsch = D. preuß. Verwaltungsgesetze.
C.Bl.f.R.W. = Centralbl. für Rechtswissenschaft.
Dekl. = Deklaration.
Ed. = Edikt.
Grünhut = Zeitschr. f. Priv. u. ö. R.
H.G.B. = Handelsgesetzbuch.
H. H. = Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, 1885 ff.
Holtzendorff = Holtzendorff, Encyklopädie.
J.M.Bl. = preuß. Justiz-Ministerial-Blatt.
J. d. dr. = Journal de droit international privé.
Kab.O. = Kabinettsordre.
Ki.O. = Kirchenordnung.
Kirchenheim = Einführung in das Verwaltungsrecht: Nebst Grundriß, 1885.
Konk.O. = Konkursordnung.
Konv. = Konvention.
Kons.V. = Konsularvertrag.
Kr.O. = preußische Kreisordnung vom 13. Dezember 1872.
Krit. V.J.Schr. = Krit. Vierteljahrsschrift.
L.V.G. = Landesverwaltungsgesetz.
Laband = L., Staats-R. Bd. I, II, III [1], [2].
Loening = Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884.
Marquardsen = Handbuch des öffentl. Rechts.
G. Meyer oder Meyer = Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I 1884, Bd. II 1885.
M. Str.G.B. = Militärstrafgesetzbuch.
M.Bl. = Ministerial-Blatt.
N.R.G. = Nouveau Recueil général.
Nov. = Novelle.
O.V.G. = Erk. d. preuß. Oberverwaltungsgerichts, Bd. . . .
Pol.Str.G.B. = Polizeistrafgesetzbuch.
Pr.O. = Provinzialordnung.
R.D.H.Schl. = Reichsdeputationshauptschluß.
R.A.O. = Rechtsanwaltsordnung.
R.Anz. = Reichsanzeiger.
R.B.G. = Reichsbeamtengesetz.
R.T. = Reichstag.
R.G.Bl. = Reichsgesetzblatt.
Revue = Revue d. droit international.
Rönne = Rönne, Preuß. Staats-R., 4. Aufl.

Sarwey = Allgemeines Verwaltungsrecht in Marquardsen I.
St.Arch. = Staatsarchiv (Aegidi).
Str.G.B. = Strafgesetzbuch.
Str.Pr.O. = Strafprozeßordnung.
St.O. = Städteordnung.
Schönberg = Handb. d. polit. Oekonomie, 2. Aufl.
Stein = Die Verwaltungslehre (2. Aufl.) 1869, Bd. I ff.
Stengel, Organisation = Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, 1884.
St. Ber. = Stenographischer Bericht.
Stoerk = Handbuch d. Verfassungen.
St.W.B. = Staatswörterbuch (Bluntschli).
St.W.B. = große Ausgabe.
kl. St.W.B. = kl. Ausg. in 3 Bd.
Schulze = H. Sch., Preuß. Staatsrecht.
Tüb. Zeitschr. = Zeitschr. f. Staatswissenschaft.
V.U. = Verf.-Urkunde.
Vf. = Verfügung.
Vertr. = Vertrag.
Verw.G. = Verwaltungsgericht.
Zorn = Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. I u. II.
Zust.G. = Zuständigkeitsgesetz.

Einleitung.

§ 1.

Begriff, Zweige und Arten der Verwaltung[1].

I. Begriff der Verwaltung.

Der Ausdruck „Verwaltung" ist ein vieldeutiger. Man spricht von Verwaltung eines Vermögens, eines Guts, der Kirche, des Staats u. s. w. Wenn hier von Verwaltung gesprochen wird, so ist damit stets die öffentliche Verwaltung oder Verwaltung des Staats gemeint. Die Verwaltung steht dann im Gegensatz einerseits zur Gesetzgebung und andererseits zur Verfassung. Während es nämlich als Aufgabe der sogen. gesetzgebenden Gewalt erscheint, allgemeine, abstrakte Vorschriften zu erlassen und Rechtssätze aufzustellen, welche sowohl für die einzelnen Staatsangehörigen im öffentlichen und Privatleben wie auch für die staatlichen Organe bei ihrer Thätigkeit bindende Normen enthalten, haben es die Verwaltungsorgane des Staats mit der Durchführung der staatlichen

[1] Hoffmann, Begriff, Inhalt und Bedeutung des positiven Staatsverwaltungsrechts. Tüb. Ztschr. Bd. I S. 191 ff.; Stengel, Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechts (ebendaselbst Bd. 38 S. 220 ff.); Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung (Grünhut's Ztschr. für d. Privat- und öffentliche Recht IX S. 1 ff.); G. Meyer, Verw.R. S. I, 1 ff., 57 ff.; Loening, Verw.R. S. 1 ff.; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl. (1876) S. 44; Sarwey, Allg. Verw.R. (Marquardsen I) § 1—4; Stengel, Die Organisation der preuß. Verwaltung, S. 1 ff.; Kirchenheim, Einführung in das Verw.R. S. 1—10.

Aufgaben und Ziele im wirklichen Leben und mit der Regelung individueller und konkreter Angelegenheiten im Interesse der staatlichen Gemeinschaft zu thun.

Mit dem Ausdruck „Verfassung" wird ferner das durch Rechtsvorschriften geregelte gegenseitige Verhältnis der im Staate vereinigten Einzelindividuen, Gemeinden und Korporationen zu einander mit Rücksicht auf ihre Stellung im Staate bezeichnet, insbesondere hinsichtlich der Frage, wer Inhaber der Staatsgewalt ist (Staatsform), und welche Personen befugt sind, die Staatsgewalt (den Gesamtwillen des Staats) auszuüben.

Wird unter der „Verfassung" der staatliche Organismus in seiner Ruhe verstanden, so würde der richtige logische Gegensatz zur Verfassung die „Regierung" sein, als Inbegriff jeglicher Thätigkeit zur Erfüllung staatlicher Aufgaben, Gesetzgebung und Verwaltung umfassend. Gewöhnlich nennt man aber nur die oberste Leitung der Verwaltungsthätigkeit einschließlich der auf das Zustandekommen der Gesetze gerichteten Thätigkeit mittels Vorbereitung der Gesetzentwürfe, Vertretung derselben vor der Volksvertretung und Vollzug der Gesetze durch entsprechende allgemeine Maßregeln und Organisationen „Regierung" und bezeichnet wohl auch die Gesamtheit der mit Besorgung dieser Geschäfte betrauten Organe als Regierung. Ebenso stellt man in der Regel der Verfassung nicht die Regierung, sondern die Verwaltung gegenüber, rechnet aber zur Verfassung auch die gesamte gesetzgeberische Thätigkeit. Das geschieht z. B. bei der Scheidung des Staatsrechts in Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht [1].

II. Die Zweige der Verwaltung.

Erscheint die Verwaltung als die gesamte Thätigkeit der staatlichen Organe (einschließlich der Selbstverwaltungskörper), abgesehen

---

[1] Die Scheidung des Staatsrechts in Verfassungsrecht und Regierungsrecht findet sich u. a. bei Weiß, System des deutschen Staats-R. (1843), und H. Schulze, Lehrbuch des preuß. Staats-R. (II S. 391—394). Die Teilung des Staatsrechts in Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht hat wohl zuerst Mohl in seinem i. J. 1829 erschienenen „Württembergischen Staatsrechte" konsequent durchgeführt. Wie im Deutschen zwischen Regierung und Verwaltung ein Unterschied gemacht wird, so stellen auch die Franzosen „gouvernement" und „administration" gegenüber.

von der Gesetzgebung, so ergeben sich die verschiedenen Zweige der Verwaltung von selbst aus der Betrachtung derjenigen Aufgaben und Ziele, welche als staatliche anerkannt sind. Man kann folgende sechs Verwaltungsgebiete unterscheiden:

1. Die äußere Verwaltung oder Verwaltung des Auswärtigen. Die Aufgabe und Thätigkeit dieses Verwaltungszweigs ergibt sich aus der Betrachtung, daß der einzelne Staat kein isoliertes Dasein führt, sondern neben und mit anderen ihm gleichgestellten staatlichen Gemeinwesen lebt, mit denselben eine völkerrechtliche Gemeinschaft bildet, welche gewisse gemeinsame Kulturzwecke verfolgt. Die äußere Verwaltung hat daher den Verkehr mit anderen Staaten zu besorgen, die Rechte wie die Interessen des Staatsganzen und einzelner Staatsangehörigen gegenüber fremden Staaten sowohl, wie gegenüber fremden Staatsangehörigen zu wahren und die mannigfaltigen aus dem Nebeneinanderbestehen verschiedener voneinander unabhängiger Staaten sich ergebenden Beziehungen wirtschaftlicher, politischer und rechtlicher Natur zu pflegen.

2. Die Heeresverwaltung. Im Heere und in der Kriegsmarine erscheint die physische Kraft des Staats zu dem Zwecke organisiert, um feindliche Angriffe von außen abzuwehren und das Recht der Selbsthilfe gegenüber fremden Staaten bei völkerrechtlichen, durch keine höhere Instanz beilegbaren Konflikten geltend zu machen, sowie um die bedrohte Ruhe und Sicherheit im Innern aufrecht zu erhalten. Die Militärverwaltung hat daher die Organisation, Ausrüstung, Verpflegung des Heeres und der Flotte und die Herstellung und Bereitstellung der sonstigen notwendigen Angriffs- und Verteidigungsmittel zum Gegenstande.

3. Die Finanzverwaltung. Der Staat bedarf wie jede menschliche Gemeinschaft zur Erfüllung seiner Zwecke der wirtschaftlichen Güter. Die Beschaffung und Bereitstellung, sowie auch die schließliche Verwendung dieser Güter für die staatlichen Bedürfnisse ist Aufgabe der Finanzverwaltung oder Staatswirtschaft. Dieselbe zerfällt je nach der Art der Einnahmen, welche sie zu verwalten hat, wieder in die Domänenverwaltung, Steuerverwaltung, Zollverwaltung, Staatsschuldenverwaltung u. s. w.

4. Die Justizverwaltung. Als eine der wichtigsten Auf-

gaben des Staats erscheint die Aufrechthaltung der Rechtsordnung innerhalb seines Gebiets durch Entscheidung der zwischen den Staatsangehörigen entstehenden Rechtsstreitigkeiten und durch Verhängung der im Interesse der Aufrechthaltung der Rechtsordnung durch die Gesetze angedrohten Strafen gegen die Uebertreter der Gesetze. Diese Aufgabe des Staats erscheint so wichtig, daß ein Staat, welcher sich um die Aufrechthaltung der Rechtsordnung nicht kümmern wollte, gar nicht den Namen eines Staats verdienen würde, während ein staatliches Gemeinwesen möglich ist, welches die Pflege und Förderung der materiellen wie geistigen Wohlfahrt seiner Angehörigen durchaus diesen selbst, beziehungsweise von ihm unabhängigen Gesellschaften und Verbänden überläßt, wie ja in der That im Mittelalter der Staat die Pflege der wichtigsten Kulturinteressen der Kirche und sonstigen Korporationen und Genossenschaften überlassen hat. Die Gesamtheit der dem angegebenen Zwecke dienenden Veranstaltungen und Thätigkeiten der staatlichen Organe bildet nun die Justizverwaltung, welche sowohl die Rechtsprechung selbst wie auch die Bestellung und Erhaltung der der Rechtsprechung gewidmeten Organe und Einrichtungen umfaßt.

5. Die innere Verwaltung. Bei den Verwaltungszweigen des Aeußeren, des Heeres oder des Kriegs und der Finanzen handelt es sich in erster Linie um die Selbsterhaltung des Staatsganzen; die einzelnen Staatsangehörigen mit ihren Interessen und ihrer Wohlfahrt treten zurück; bei der Justizverwaltung ferner handelt es sich lediglich darum, den einzelnen Staatsangehörigen die für ihre Existenz und ihre materielle und geistige Entwickelung absolut notwendige Rechtssicherheit zu verschaffen. Der Staat kann sich aber, wenn er seine hohe Mission erfüllen will und für seine Angehörigen die Bedeutung einer ihr gesamtes Leben ergreifenden Institution haben soll, auf die Aufrechthaltung der Rechtsordnung nicht beschränken, er muß auch für die materielle und geistige Wohlfahrt seiner Angehörigen sorgen, wenigstens insoweit, als er die Bedingungen und Voraussetzungen schafft, welche die Einzelnen sich nicht selbst schaffen können. Der Staat thut dies, indem er Gefährdungen, welche der Sicherheit und Wohlfahrt der Gesamtheit wie der Einzelnen durch Naturereignisse sowohl, wie durch gefähr-

liche, namentlich verbrecherische Handlungen von Menschen drohen können, abwehrt und Einrichtungen schafft, welche die materielle und geistige Wohlfahrt der Staatsbürger positiv und unmittelbar zu fördern geeignet sind. Die Gesamtheit dieser teils negativ abwehrenden, teils positiv fördernden Thätigkeit bildet der Umfang der inneren Verwaltung, welche sich teils als Polizei, teils als Staatspflege äußert. (Vgl. darüber § 2.)

6. Die allgemeine Landesverwaltung. Die Herstellung, Einrichtung und Erhaltung der für die verschiedenen Verwaltungszweige nötigen Anstalten und Behörden ist ein Bestandteil des betreffenden Verwaltungszweigs selbst und bedarf daher einer besonderen Hervorhebung nicht. Dagegen bildet allerdings diejenige Verwaltungsthätigkeit, welche nicht auf unmittelbare oder mittelbare Durchführung der sub 1—5 erwähnten staatlichen Aufgaben, sondern darauf gerichtet ist, die die Verfassung im engeren Sinne bildenden Einrichtungen zu verwirklichen, wie z. B. die Vornahme der Wahlen zur Volksvertretung, ferner die Wahrung und Ausübung der staatlichen Hoheits- und Aufsichtsrechte gegenüber den Kirchen und religiösen Genossenschaften, den öffentlichen Korporationen, Gemeinden, Provinzen und sonstigen Selbstverwaltungskörpern, einen selbständigen Verwaltungszweig für sich, welcher als allgemeine Landesverwaltung bezeichnet werden kann. Insbesondere erscheint es nicht richtig, die Ausübung der sogen. Kirchenhoheit, der jura circa sacra, einfach zur inneren Verwaltung zu rechnen, da es sich hier zunächst wenigstens gar nicht um Förderung staatlicher Zwecke handelt, sondern um die Stellung des Staats gegenüber den Kirchen und sonstigen religiösen Genossenschaften, welche außerhalb des staatlichen Wirkungskreises liegende Ziele haben. Daß die vorstehend aufgeführten Geschäfte der Hauptsache nach in der Regel von den Behörden der inneren Verwaltung besorgt werden, kann natürlich an dem besonderen Charakter derselben nichts ändern.

III. Die Stellung der Rechtsprechung.

Bei der im vorstehenden enthaltenen Aufzählung der verschiedenen Verwaltungszweige ist die Rechtsprechung auch als ein Zweig der Verwaltung im weiteren Sinne aufgeführt worden. Sehr

häufig wird aber die Rechtsprechung der Verwaltung gegenübergestellt, z. B. wenn man von der Scheidung der Justiz von der Verwaltung spricht und als besondere Funktionen der Staatsgewalt Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung aufzählt. Diese Gegenüberstellung hat insofern ihre Berechtigung, als für die Rechtsprechung und die Justizverwaltung vielfach andere Regeln und Rücksichten maßgebend sind, als für die Verwaltung der übrigen staatlichen Aufgaben, und deshalb auch die Gerichte, welche ihre Entscheidungen nur nach den Vorschriften des Rechts ohne Rücksicht auf etwaige politische Erwägungen zu treffen haben, anders organisiert und unabhängiger gestellt sein müssen, als die sogen. Verwaltungsbehörden. Nicht richtig ist es aber, die Justizverwaltung als von den übrigen Verwaltungszweigen völlig getrennt zu behandeln und sie in einen Gegensatz zu denselben bringen zu wollen, denn die Justizverwaltung beruht auf denselben Grundlagen wie alle anderen Zweige der Verwaltung, mit denen sie ein Ganzes bildet, und bezweckt ebenso die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe wie diese, wenn dies auch eben wegen der Besonderheit der Aufgabe in eigentümlicher Weise geschieht. Allerdings ist aber zuzugeben, daß in der Regel, wenn von Verwaltung gesprochen wird, die Rechtspflege darunter nicht begriffen, sondern dieselbe als im Gegensatz zur Verwaltung stehend betrachtet ist.

IV. Gesetzgebung und Verwaltung im materiellen und formellen Sinne.

Bisher sind die Begriffe „Gesetzgebung“ und „Verwaltung“ im materiellen Sinne gebraucht, d. h. es ist auf die Beschaffenheit und den Zweck der Thätigkeit der betreffenden staatlichen Organe gesehen worden; die erwähnten Ausdrücke werden aber häufig auch noch in einem anderen, mehr formellen Sinne angewendet. Es ist nämlich zu berücksichtigen, daß wegen der Verschiedenheit der gesetzgeberischen Thätigkeit einerseits und der Verwaltungsthätigkeit andererseits für die eine und andere Art dieser Geschäfte besondere Organe und Behörden geschaffen wurden, welche zwar im Staatsoberhaupte ihre Einheit haben, aber mit einer gewissen formellen Selbständigkeit nebeneinander stehen. Vor allem erscheint die zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufene Volksvertretung formell durchaus selbständig neben den Verwaltungsbehörden. Die Scheidung der Gesetz-

gebung von der Verwaltung durch Verteilung der Geschäfte an verschiedene Organe ist jedoch keineswegs eine grundsätzlich und scharf durchgeführte. In doppelter Richtung treten vielmehr Abweichungen ein. Es kommt nämlich vor, daß die sogen. gesetzgebenden Faktoren eine Verwaltungsthätigkeit ausüben nicht bloß durch Kontrolle der Verwaltungsbehörden, sondern auch dadurch, daß Verfügungen und Anordnungen von individuellem, konkretem Charakter, also sogen. Verwaltungsakte in der Form von Gesetzen erlassen werden. Dies ist z. B. der Fall bei den sogen. Finanz- (Budget-) Gesetzen (Haushaltsetats, Anleihegenehmigungen), kommt aber auch bei anderen Gelegenheiten, z. B. Expropriationen, Konzessionierungen, Genehmigung von Verträgen u. s. w., vor. Mit Rücksicht darauf werden häufig die Gesetze in Gesetze im materiellen Sinne und Gesetze im formellen Sinne geschieden[1]. Andererseits sind aber auch Verwaltungsorgane, insbesondere die Polizeibehörden, befugt, in die gesetzgeberische Thätigkeit insofern einzugreifen, als sie innerhalb gewisser Schranken allgemeine, inhaltlich und der Wirkung nach als Gesetze zu betrachtende Anordnungen (Polizeiverordnungen) erlassen können.

In gleicher Weise wie Gesetzgebung und Verwaltung im weiteren Sinne nicht scharf geschieden sind, ist auch die Verwaltung im engeren Sinne nicht scharf von der Rechtsprechung getrennt, da einerseits Verwaltungsbehörden richterliche Thätigkeit ausüben (die sogen. Verwaltungsjustiz) und andererseits die Gerichte Angelegenheiten besorgen, welche begrifflich nicht als Rechtsprechung bezeichnet werden können, sondern Verwaltungssachen sind. Als solche stellen sich nämlich die Angelegenheiten der sogen. freiwilligen Gerichtsbarkeit dar, da es sich bei denselben nicht um eine Entscheidung über streitige Rechte handelt, sondern eine auf Abwehr von Vermögensbeschädigungen, Sicherstellung von Rechten und Beschützung handlungsunfähiger Personen gerichtete Thätigkeit vorliegt. Mit Rücksicht auf

[1] Den Unterschied zwischen materiellen und formellen Gesetzen hat zuerst Laband (vgl. insbes. II S 58 ff.) genauer dargelegt. Seinen Ausführungen hinsichtlich der Wirkung der formellen Gesetze im Gegensatze zu der der materiellen Gesetze kann jedoch nicht in jeder Beziehung beigetreten werden. Vgl. darüber: Martitz, Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes. Tübinger Zeitschrift, Bd. 36 S. 255; Sarwey am angeführten Ort §§ 2 und 6.

diese Verhältnisse kann man als Verwaltung im formellen Sinne die Thätigkeit der zur Handhabung der Verwaltung im materiellen Sinne bestellten Behörden auch dann bezeichnen, wenn sie im konkreten Falle sich inhaltlich als gesetzgeberischer Akt oder als Rechtsprechung darstellt.

V. Staatsverwaltung, Selbstverwaltung.

Bei dem Ausdrucke „Verwaltung" denkt man zunächst an den Staat, der Staat ist Subjekt der Verwaltung, Verwaltung ist die Thätigkeit der staatlichen Organe zur Erreichung der Zwecke der staatlichen Gemeinschaft. Dadurch nun, daß der Staat die Förderung gewisser Interessen als seine Aufgabe betrachtet, treten diese Interessen in Gegensatz zu denjenigen, deren Verfolgung ausschließlich den Einzelnen überlassen ist — öffentliche Interessen — private Interessen [1]. Welche Interessen jeweils vom Staate als öffentliche betrachtet werden, beziehungsweise betrachtet werden sollen, läßt sich allgemein gar nicht sagen. Es hängt dies von der nach Zeit und Volk verschiedenen und wechselnden Auffassung vom Staatszweck ab. Richtig ist nur so viel, daß der Begriff der öffentlichen Interessen nicht auf diejenigen Angelegenheiten beschränkt ist, welche unmittelbar die ganze staatliche Gesamtheit berühren und durch die staatlichen Behörden direkt besorgt werden. Oeffentliche Interessen liegen vielmehr auch dann vor, wenn dieselben auch nur eine durch örtliches Zusammenwohnen oder gemeinschaftliche wirtschaftliche, soziale, geistige u. s. w. Ziele in einer gewissen Verbindung stehende Gruppe von Personen berühren, sofern nur die sich daraus ergebenden Ziele und Bestrebungen, über das egoistische Interesse der Einzelnen hinausgehend, wenigstens mittelbar das Staatsganze berühren. Freilich genügt dies noch nicht vollständig zum Begriffe des öffentlichen Interesses, es ist vielmehr außerdem noch erforderlich, daß der Staat die betreffenden Interessen als öffentliche anerkennt, dieselben hierdurch in eine nähere Beziehung zur Gesamtheit bringt und die Förderung derselben als gemeinsame Angelegenheit erklärt.

---

[1] Vgl. über diesen Punkt den bemerkenswerten Aufsatz von Leuthold, Oeffentliches Interesse und öffentliche Klage im Verwaltungsrecht, in Hirth's Annalen 1884 S. 821 ff.

Für den Staat besteht nun kein Anlaß, alle öffentlichen Angelegenheiten, also auch diejenigen, welche ihrer Natur nach eine lokale oder auf gewisse soziale und wirtschaftliche Gruppen und Verbände beschränkte Bedeutung haben, oder doch eine solche Beschränkung zulassen, durch seine eigenen, von der Zentralgewalt unmittelbar abhängigen Behörden besorgen zu lassen. Vielmehr beruht gerade der organische Charakter des Staats darauf, daß er diejenigen öffentlichen Angelegenheiten, welche in erster Linie die örtlichen Verbände (Gemeinden, Provinzen u. s. w.) oder die auf Grundlage der Gemeinsamkeit wirtschaftlicher, sozialer und sonstiger Ziele beruhenden Korporationen und Genossenschaften berühren, durch diese Verbände, Korporationen u. s. w. besorgen läßt und mit seinen Behörden nur subsidiär und beaufsichtigend eintritt. Die angegebenen Kommunalverbände, Korporationen u. s. w. werden dabei dem staatlichen Verwaltungsorganismus in der Weise eingefügt, daß sie durch ihre Thätigkeit die Thätigkeit der staatlichen Behörden in Verfolgung öffentlicher Zwecke ergänzen und mit letzteren zusammen die öffentliche Verwaltung oder Staatsverwaltung im weiteren Sinne bilden, welche sich hiernach in die Staatsverwaltung im engeren Sinne und die Selbstverwaltung zerlegt.

Der Ausdruck Selbstverwaltung ist allerdings ein vieldeutiger. Man bezeichnet nämlich gewöhnlich diejenigen Fälle als Selbstverwaltung, in welchen Thätigkeiten, welche außerdem durch das sogen. berufsmäßige Beamtentum erfüllt werden, sogen. Laien im Ehrenamte entweder ausschließlich oder in Verbindung mit Staatsbeamten übertragen sind; ferner spricht man von Selbstverwaltung oder „Autonomie", wenn den Gemeinden oder Korporationen ein möglichst freier Spielraum bei Besorgung ihrer eigenen, namentlich wirtschaftlichen, Angelegenheiten gelassen ist; ja selbst auf die Stellung der deutschen Einzelstaaten im Reiche hat man die Ausdrücke Selbstverwaltung oder Autonomie anzuwenden versucht[1]. Nach den obigen Ausfüh-

[1] Laband (Bd. I S. 94—109) hat den Begriff der Selbstverwaltung auf das Verhältnis der Einzelstaaten zur Reichsgewalt angewendet und deshalb auch die Einzelstaaten als „Selbstverwaltungskörper" bezeichnet. Es bedarf wohl keiner genaueren Darlegung, daß eine derartige Anwendung des Ausdrucks „Selbstverwaltung" ihre großen Be-

rungen wird man aber als Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne bezeichnen können die Besorgung von öffentlichen, d. h. vom Staate als solche anerkannten Angelegenheiten durch Gemeinde- und Kommunalverbände, Korporationen und Genossenschaften unter Oberaufsicht des Staats.

VI. Reichsverwaltung und Landesverwaltung.

Im Deutschen Reiche ist die Verwirklichung der verschiedenen staatlichen Aufgaben zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten geteilt. Dementsprechend zerlegt sich die Gesamtheit der staatlichen Verwaltungsangelegenheiten in zwei Gruppen: 1. Angelegenheiten, deren Besorgung in die Zuständigkeit des Reichs fällt, welche also Reichssache sind. Dieselben können wieder entweder a) von besonderen Reichsverwaltungsbehörden besorgt werden oder b) von den Landesverwaltungsbehörden. Ist das letztere der Fall, so verlieren die Landesbehörden diesen ihren Charakter nicht, und ihre Handlungen erscheinen deshalb auch, obwohl sie Reichsangelegenheiten betreffen, als Akte der Landesverwaltung. Aber die Landesbehörden handeln in solchen Fällen namens des Reichs, haben daher die Vorschriften des Reichsrechts für diese Materien zu beobachten und unterliegen der Aufsicht der Reichsorgane (Art. 4 u. 17 R.V.). 2. Angelegenheiten, auf welche sich die Zuständigkeit des Reichs nicht erstreckt, deren Besorgung also Landessache ist. Dieselben werden natürlich von den Organen der Landesverwaltung nach Maßgabe der Vorschriften des Landesrechts erledigt, selbstverständlich aber nur innerhalb der Schranken, welche durch die Reichsgesetze, z. B. die Reichsprozeßgesetze, das Strafgesetzbuch u. s. w., der Thätigkeit der Verwaltungsbehörden auch in Bezug auf die Landesverwaltung gesteckt sind [1].

---

denken hat und irreführend wirken kann, da das Verhältnis der Einzelstaaten zur Reichsgewalt ein wesentlich anderes ist als das Verhältnis der Gemeinden u. s. w. zur Staatsgewalt. Vergleiche darüber Stengel, Organisation, Seite 20 Note 1.

[1] Laband II S. 228—238; Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reichs u. s. w. Tüb. Ztschr. XXXIX S. 195—241.

§ 2.

Innere Verwaltung und Polizei.

I. Innere Verwaltung und Polizei.

In § 1 ist dargelegt worden, daß man gegenwärtig die Thätigkeit der öffentlichen Behörden auf dem Gebiete der inneren Verwaltung teils als polizeiliche, teils als pflegliche bezeichnet. Früher hat man unter dem Ausdrucke „Polizei“ die gesamte innere Verwaltung verstanden und der Polizei in diesem umfassenden Sinne die Politik (die auswärtige Verwaltung), die Militärsachen, die Kameralien, die Justizsachen und die kirchlichen Angelegenheiten zur Seite gestellt [1]. Das Aufkommen des Begriffs „Polizei“ hängt mit einer veränderten Auffassung vom Staatszwecke zusammen, welche sich seit dem 15. Jahrhundert geltend machte, in der Weise, daß die Aufgabe des Staats nicht mehr auf die Aufrechthaltung der Rechtsordnung und die Friedensbewahrung beschränkt, sondern auch die Förderung der Wohlfahrt der Staatsangehörigen in den Kreis staatlicher Thätigkeit und Fürsorge gezogen wurde.

Die Polizei in diesem umfassenden Sinne teilte man wieder ein in die „Sicherheitspolizei“ und die „Wohlfahrtspolizei“, je nachdem es sich um die Abwehr von Gefahren handelte, welche das Staatsganze oder die einzelnen Angehörigen bedrohten, oder um die Förderung der Wohlfahrt und des Gemeinwohls. So sagt z. B. das allgemeine Landrecht II Tit. 17 § 10: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwehr der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern derselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei.“ Damit ist offenbar die

[1] Seit dem 17. Jahrhundert spielte der Unterschied zwischen Justizsachen und Verwaltungssachen in Praxis und Theorie eine große Rolle. Es handelte sich dabei um das Bestreben der deutschen Landesherren, die gesamte Landesverwaltung möglichst der Kontrolle der Gerichte (Landes- wie Reichsgerichte) zu entziehen, indem man den Satz aufstellte: „in Polizeisachen gibt es keine Appellation“, d. h. gegen die Verfügungen der Landesherren und ihrer Behörden in Verwaltungssachen soll eine gerichtliche Klage nicht zulässig sein. Dabei faßte man natürlich den Ausdruck „Polizeisachen“ im weitesten, die gesamte Verwaltung mit Ausnahme der Rechtspflege umfassenden Sinne. Vgl. Strube, Gründlicher Unterricht von Regierungs- und Justizsachen (1788).

Sicherheitspolizei gemeint. Dagegen heißt es in §§ 2 u. 3 Tit. 13 Teil II des allgemeinen Landrechts und zwar in § 2: „Die vorzüglichste Pflicht des Oberhaupts im Staate ist es, sowohl die äußere als innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten und einen jeden bei dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen.“ § 3: „Ihm kommt es zu, für Anstalten zu sorgen, wodurch den Einwohnern Mittel und Gelegenheit verschafft wird, ihre Fähigkeiten und Kräfte auszubilden und dieselben zur Beförderung ihres Wohlstandes anzuwenden.“ Aus der Gegenüberstellung des § 2, welcher sich auf die Sicherheitspolizei, die Rechtspflege, die Kriegsverwaltung und die Verwaltung des Aeußeren bezieht, ergibt sich, daß im § 3 die sogen. Wohlfahrtspolizei gemeint ist.

Da sich nun mit dem Begriffe „Polizei“ stets die Vorstellung des Zwangs verbindet, während nach einer schon im vorigen Jahrhundert zur Geltung gelangten Ansicht der Staat kein Recht hat, seine Angehörigen zur Wohlfahrt zu zwingen, erhob sich im Laufe der Zeit gegen die Aufstellung einer Wohlfahrtspolizei Widerspruch, welcher zur Folge hatte, daß der Begriff der Wohlfahrtspolizei durch den Begriff der *Staatspflege* ersetzt wurde, als deren Aufgabe sich die Förderung der Wohlfahrt des Staatsganzen sowohl wie auch mittelbar der einzelnen Staatsangehörigen *ohne Anwendung von Zwang* darstellte. Die innere Verwaltung — die Polizei im früheren Sinne — schied sich damit in *Polizei im neueren Sinne* und *Staatspflege*.

II. Der Begriff der Polizei.

Der Begriff der pfleglichen Thätigkeit bedarf nach dem im vorstehenden Dargelegten wohl keiner weiteren Erörterung mehr; was dagegen die Polizei anlangt, so ist hervorzuheben, daß im Begriffe derselben nicht bloß das Merkmal des Zwangs beziehungsweise der Beschränkung der freien Bewegung der einzelnen Staatsangehörigen im allgemeinen Interesse, sondern vor allem das der vorbeugenden, Gefahren, welche der Sicherheit und Wohlfahrt drohen, abwehrenden Thätigkeit liegt. Danach erscheint diejenige Thätigkeit der Verwaltungsorgane als *polizeiliche, welche die Abwehr der der Sicherheit und Wohlfahrt des Staatsganzen wie der*

einzelnen Staatsangehörigen drohenden Gefahren mittels Beschränkung der Freiheit der Person und des Eigentums bezweckt[1]. Da eine derartige Freiheitsbeschränkung nur Menschen gegenüber möglich ist, so kann die auf Abwehr der durch Naturereignisse drohenden Gefahren gerichtete Thätigkeit nur insofern als eine polizeiliche bezeichnet werden, als, was ja häufig der Fall ist, zum Zwecke dieser Abwehr die Freiheit bestimmter Personen beschränkt werden muß, z. B. bei feuerpolizeilichen Maßregeln die Besitzer und Bewohner von Gebäuden, bei wasserpolizeilichen Maßregeln die Eigentümer der Ufergrundstücke. Abgesehen hiervon liegt lediglich eine pflegliche Thätigkeit vor[2].

---

[1] Mitunter wird die Aufrechthaltung der Ordnung oder der öffentlichen Ordnung als Zweck der Polizei besonders hervorgehoben. Es ist dies aber nicht notwendig; denn die Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung ist lediglich ein Mittel zur Erreichung des Zwecks der Abwehr der der Sicherheit und Wohlfahrt drohenden Gefahren. Daß übrigens nicht jede Thätigkeit der sogen. Polizeibehörden eine polizeiliche ist, bedarf keiner weiteren Hervorhebung, da die Ausdrücke „Polizei" und „Polizeibehörden" auch gegenwärtig noch häufig für „Verwaltung" und „Verwaltungsbehörde" gebraucht werden. Nur darauf mag besonders hingewiesen werden, 1. daß die sogen. Polizeibehörden vielfach als Hilfsorgane der Gerichte thätig sind, insbesondere insoweit es sich um den zwangsweisen Vollzug gerichtlicher Anordnungen handelt; 2. daß die Polizeibehörden häufig eine für die Einzelnen sorgende, dieselben schützende Thätigkeit entfalten, welche nicht als polizeiliche, sondern als pflegliche im weitesten Sinne bezeichnet werden kann, so z. B. wenn die Polizeibehörde für die Aufbewahrung gefundener Sachen und die Ausmittelung des Eigentümers sorgt, oder eine hilflose Person unterbringt u. dgl.

[2] Ueber den vielbestrittenen Begriff der „Polizei" vgl. G. Meyer I S. 57—59 und die daselbst angeführten Schriften; Rosin, Das Polizeiverordn.R. in Preußen, S. 74 ff.; Kirchenheim, Einführung in d. Verw.R. S. 80 ff.; Sarwey, Allg. Verw.R. S. 57 ff.; ferner Loening, Verw.R. S. 4—8 u. S. 259. Loening bezeichnet die Polizei als „die staatliche Zwangsgewalt, sofern sie zu den Zwecken der inneren Verwaltung gehandhabt wird". Diese Auffassung kann jedoch nicht als richtig erachtet werden, denn einerseits ist die staatliche Zwangsgewalt keineswegs identisch mit dem Begriffe der Polizei und andererseits muß daran festgehalten werden, daß ein wesentliches Merkmal der Polizei die vorbeugende, Gefahren abwehrende Thätigkeit ist, denn nur dann, wenn die beiden im Texte gegebenen Merkmale des Begriffs der Polizei (Vorbeugung und Beschränkung der persönlichen Freiheit) festgehalten werden, scheidet sich derselbe scharf von anderen Begriffen. Eine solche Feststellung des Begriffs „Polizei" ist aber um so notwendiger, als der Sprachgebrauch des gewöhnlichen Lebens das Wort „Polizei" in sehr unbestimmter Weise verwendet.

III. Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei.

Die vorstehenden Darlegungen ergeben, daß der Begriff „Polizei" im heutigen Sinne die alte „Sicherheitspolizei" ersetzt hat, wie die „Staatspflege" die „Wohlfahrtspolizei". Infolgedessen ist an die Stelle der „Polizei" und „Polizeiwissenschaft" im früheren Sinne der Begriff der Verwaltung des Innern und die Verwaltungslehre getreten.

Es wird wohl auch gegenwärtig noch ein Unterschied zwischen Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei in dem Sinne gemacht, daß unterschieden wird, ob die abzuwehrenden Gefahren die Wohlfahrt oder die Sicherheit bedrohen [1]. Eine derartige Unterscheidung ist aber schon um deswillen nicht veranlaßt, weil es im einzelnen Falle kaum möglich ist, zu bestimmen, ob eine Gefahr der Sicherheit oder der Wohlfahrt droht. Dagegen wird allerdings auch gegenwärtig noch aus dem Gesamtgebiete der Polizei ein besonderer Zweig als „Sicherheitspolizei" in dem Sinne ausgeschieden, daß man mit diesem Ausdrucke diejenige polizeiliche Thätigkeit bezeichnet, welche es mit der Abwehr von Gefahren zu thun hat, die nicht bestimmte Lebensverhältnisse, sondern die Sicherheit im allgemeinen, d. h. die die Grundlage derselben bildende Rechtsordnung bedrohen [2]. (Vgl. darüber § 55.)

---

[1] Z. B. hat Rönne auch in der neuesten (4.) Auflage seines Staatsrechts der preußischen Monarchie diese Unterscheidung noch festgehalten.

[2] Mit dem Begriffe der Polizei nach den Ausführungen im Texte sub II u. III stimmt auch der Begriff der Polizei nach preußischem Rechte überein, wie sich derselbe aus dem A. L.R. II Tit. 17 § 10 ergibt, denn wenn es als Amt der Polizei bezeichnet wird, die Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu treffen, so kann dies doch nichts anderes heißen, als daß ihr die Abwehr der der Wohlfahrt und Sicherheit drohenden Gefahren obliegt. In § 10 l. c. ist zwar nichts von der Beschränkung der persönlichen Freiheit gesagt, allein daß die Polizeibehörden die Befugnis zu dieser Beschränkung haben, ist als selbstverständlich vorausgesetzt. An dem in § 10 l. c. festgestellten Begriffe der Polizei hat die preußische Gesetzgebung auch später festgehalten, z. B. in § 3 der V.O. vom 26. Dez. 1808, und ist nur zu beachten, daß in der Sprache des preußischen Verwaltungsrechts häufig auch jetzt noch die innere Verwaltung als Polizei bezeichnet wird und daß in der Praxis die Grenzlinie zwischen der auf Abwehr der der Wohlfahrt drohenden Gefahren gerichteten Thätigkeit und der direkten Förderung der Wohlfahrt schwer zu ziehen ist.

§ 3.

Der rechtliche Charakter der Verwaltungsthätigkeit [1].

I. Allgemeines.

Was den rechtlichen Charakter der Verwaltung anlangt, so ist zunächst die Auffassung als schief zurückzuweisen, als ob die Thätigkeit der Verwaltung lediglich in der Anwendung oder im Vollzuge der bestehenden Gesetze bestünde. Es ist deshalb auch zur Vermeidung irriger Vorstellungen der Sprachgebrauch, wonach die Verwaltung als „Vollziehung" und die Gesamtheit der Verwaltungsorgane als „vollziehende Gewalt" bezeichnet wird, besser zu vermeiden [2]. Die Verwaltung ist Verwirklichung der staatlichen Aufgaben im praktischen Leben durch konkrete, auf das Einzelne gerichtete Thätigkeit. Dieselbe kann lediglich in der Anwendung oder Vollziehung eines Gesetzes bestehen, z. B. bei der Rechtsprechung, bei der Erhebung von Steuern, bei der Militäraushebung u. s. w. In den bei weitem meisten Fällen ist sie aber nicht bloß Gesetzesvollziehung, sondern freie, durch Rücksichten der Zweckmäßigkeit und des öffentlichen Nutzens geleitete Thätigkeit, für welche Recht und Gesetz nur insofern in Betracht kommen, als die Verwaltungsorgane die durch die Gesetze gestellten Schranken nicht überschreiten und insbesondere die durch die Rechtsordnung den Einzelnen eingeräumten subjektiven Rechte nicht ohne gesetzlichen Grund verletzen dürfen.

II. Die verschiedenen Richtungen der Verwaltungsthätigkeit.

Von manchen Schriftstellern [3] wird die öffentliche Verwaltung damit zu charakterisieren gesucht, daß sie dieselbe als „Geschäfts-

[1] Sarwey a. a. O. § 2 u. § 5 ff., insbesondere §§ 6 u. 8; G. Meyer, Verw.R. I S. 2—4.

[2] Der Ausdruck „vollziehende Gewalt" statt Verwaltung wird auch um deswillen möglichst zu vermeiden sein, weil derselbe geeignet ist, eine falsche Auffassung der Theorie der sogen. Gewaltenteilung und die Vorstellung zu veranlassen, als ob die vollziehende, die gesetzgebende und richterliche Gewalt drei voneinander gänzlich unabhängige, möglicherweise sich bekämpfende Gewalten seien, während es sich in Wirklichkeit nur um verschiedene Funktionen der einen unteilbaren Staatsgewalt handelt. Vgl. Stein, Verwaltungslehre, 2. Aufl. (1869) I, 1 S. 40 ff.

[3] Laband II S. 198 ff.; Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung, in Grünhut's Zeitschr. für Priv.R. u. öffentl. Recht der Gegenwart, Bd. 9 S. 1 ff.

führung" von Kollektivinteressen bezeichnen. Allein diese Bezeichnung erscheint um deswillen nicht glücklich gewählt, weil sie geeignet ist, privatrechtliche Vorstellungen zu erregen, welche nur bis zu einem gewissen Grade berechtigt sind. Es sind nämlich hier folgende Möglichkeiten zu unterscheiden: 1. Der Staat tritt in den verschiedenen Verwaltungsgebieten als Fiskus, als persona privata, auf; in diesem Falle unterliegt er, abgesehen von einzelnen Ausnahmen (privilegia fisci) im allgemeinen den Regeln des Privatrechts wie jedes andere Privatrechtssubjekt. 2. Der Staat erscheint als Subjekt des Völkerrechts im Verkehr mit anderen Staaten, und unterliegen dann die Handlungen der staatlichen Verwaltungsorgane den Vorschriften des Völkerrechts. 3. Der Staat erscheint seinen Angehörigen gegenüber als herrschende Macht, als Staatsgewalt. In diesem Falle beschränken die Verwaltungsorgane nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften die Freiheit der Person und des Eigentums der Staatsbürger, verlangen von denselben persönliche oder sachliche Leistungen im öffentlichen Interesse, verhängen Strafen gegen die Uebertreter der Strafgesetze und entscheiden die Streitigkeiten der Staatsbürger untereinander. In allen diesen Fällen liegt das Charakteristische der Thätigkeit der Verwaltungsorgane darin, daß sie nötigenfalls ihre Anordnungen und Entscheidungen mit Gewalt durchsetzen können. 4. Endlich kann die Thätigkeit der staatlichen Verwaltungsorgane auch sich darstellen als die Besorgung von Kollektivinteressen der Staatsbürger, insofern dieselben nicht in der Lage sind, diese Interessen selbst zu besorgen, beziehungsweise der Staat sie besser zu besorgen vermag. Das trifft z. B. zu auf dem Gebiete der Unterrichtsverwaltung, des Verkehrswesens, der Volkswirtschaftspflege u. s. w. In diesen Fällen der Staatspflege stehen die staatlichen Verwaltungsorgane ebenfalls im allgemeinen unter den Regeln des öffentlichen Rechts, sie treten aber den Staatsangehörigen nicht mit der staatlichen Zwangsgewalt gegenüber. Der Staat unterwirft sich auf diesen Gebieten aber auch vielfach den Regeln des Privatrechts, tritt z. B. im Verkehrswesen seinen Angehörigen als Kontrahent gegenüber u. s. w. und erscheint sonach als Fiskus.

Sonach ergibt sich, daß die staatliche Verwaltungsthätigkeit einen einheitlichen rechtlichen Charakter gar nicht hat, daß vielmehr die

einzelnen Thätigkeiten ins Auge gefaßt werden müssen. Zweifellos dürfte aber sein, daß in den Fällen sub 3 der eigentümliche Charakter des Staats als einer seinen Angehörigen übergeordneten Macht am schärfsten zu Tage tritt.

§ 4.

Der Begriff des Verwaltungsrechts und seine Abgrenzung gegen andere Disziplinen [1].

I. Staatsrecht, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht.

Das Staatsrecht kann man als den Inbegriff derjenigen Rechtsnormen bezeichnen, welche den Staat, seine Gliederung, seine Organisation und seine Thätigkeit zum Gegenstande haben [2].

Die den Inhalt des gesamten Staatsrechts bildenden Rechtssätze beziehen sich demgemäß auf folgende Materien: 1. das Staatsgebiet; 2. die Staatsangehörigkeit; rechtliche Stellung, Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen; 3. Organisation und rechtliche Stellung der Staatsgewalt; das Staatsoberhaupt, Behördenorganismus; Volksvertretung; Stellung der Gemeinden und Kommunalverbände; 4. Gegenstände der staatlichen Thätigkeit: A. in formeller Beziehung: a) Gesetzgebung, b) Verwaltung (Regierung); B. in materieller Hinsicht: a) Verwaltung des Aeußern, b) Heeresverwaltung, c) Finanzverwaltung, d) Justizverwaltung, e) Verwaltung des Innern, f) allgemeine Landesverwaltung.

In diesem weiten Umfange umfaßt das Staatsrecht auch nicht bloß die rechtliche Ordnung der Gerichtsverfassung, sondern auch das Zivilprozeß- und Strafprozeßrecht, weil in diesen Rechtsgebieten die Normen enthalten sind für das Verfahren der Gerichte in Strafsachen und bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten. Zivilprozeß und Strafprozeß haben sich aber schon längst zu selbständigen wissenschaftlichen Disziplinen entwickelt nicht bloß aus äußeren Gründen, wozu insbesondere der innige Zusammenhang derselben mit Strafrecht und Privatrecht gehört, sondern weil für dieselben besondere technische

[1] Vgl. die Litteraturangaben zu § 1 Note 1.

[2] G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staats-R. (2. Aufl.) S. 34.

und juristische Gesichtspunkte in Betracht kommen, welche für jedes Verfahren, also auch für das Verwaltungsstreitverfahren, Disziplinarverfahren u. s. w. maßgebend sind, aber nicht unmittelbar mit den Prinzipien des Staatsrechts zusammenhängen. In der Disziplin des Staatsrechts werden deshalb lediglich die Grundsätze der Gerichtsverfassung und der Prozesse behandelt, während die genauere Ausführung im einzelnen der besonderen Darstellung in den Disziplinen des Zivil- und Strafprozesses vorbehalten ist.

Der nach Ausscheidung des Zivil- und Strafverfahrens verbleibende Stoff des Staatsrechts läßt sich nun in Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht in der Weise zerlegen, daß im Verfassungsrecht die oben sub 1, 2, 3 aufgeführten Materien einschließlich der sub 4 A a aufgeführten Gesetzgebung, im Verwaltungsrecht dagegen alle übrigen Materien behandelt werden, und dabei im Verwaltungsrecht insbesondere die Organisation der Verwaltungsbehörden und die Mittel und Formen der Verwaltung im einzelnen erörtert werden.

In der Neuzeit ist jedoch eine andere Ausscheidung üblich geworden, indem man das Verfassungsrecht als Staatsrecht im engeren Sinne bezeichnet, dasselbe aber nicht auf die eigentliche Verfassung einschließlich der Gesetzgebung beschränkt, sondern auf die Grundsätze des gesamten Verwaltungsrechts ausdehnt und der Disziplin des Verwaltungsrechts lediglich die Ausführung im einzelnen überläßt.

Für akademische Zwecke ist überdies neuerlich noch eine weitere Beschränkung des Stoffs der Disziplin des Verwaltungsrechts eingetreten, indem regelmäßig nur das Verwaltungsrecht der Verwaltung des Innern als Verwaltungsrecht im engeren Sinne bezeichnet wird, so daß diese Disziplin an die Stelle der früheren Polizeiwissenschaft und des Polizeirechts getreten ist.

II. Begriff des Verwaltungsrechts im engeren Sinne und Umfang desselben.

Nach vorstehenden Ausführungen wird man demnach als Verwaltungsrecht im engeren Sinne bezeichnen können: den Inbegriff

derjenigen Rechtssätze, welche die Bildung und Einrichtung der zur Durchführung der staatlichen Zwecke auf dem Gebiete der inneren Verwaltung bestimmten Organe, die Art und Weise, sowie die rechtlichen Schranken der Thätigkeit dieser Organe und die denselben zustehenden Rechte und obliegenden Pflichten zum Gegenstande haben [1] [2].

Das Verwaltungsrecht in dem soeben festgestellten Sinne hat sich mehr und mehr zu einer selbständigen Disziplin entwickelt. Es darf jedoch dabei nicht übersehen werden, daß diese Selbständigkeit lediglich eine formelle, auf äußeren Gründen beruhende ist, daß aber im übrigen das Verwaltungsrecht ein integrierender Bestandteil des Staatsrechts im weiteren Sinne ist und mit dem Verfassungsrechte oder Staatsrecht im engeren Sinne zusammen erst das ganze Staatsrecht bildet. Die Sache liegt also hier anders als bei den Prozessen, deren Selbständigkeit nicht bloß auf äußeren, sondern auch auf inneren, in der Natur der Sache liegenden Gründen beruht.

Das Verwaltungsrecht hat selbstverständlich zunächst die Verwaltung in dem in § 1 I erörterten materiellen Sinne zum Gegenstand. Es greift aber über diesen Rahmen insofern hinaus, als auch einerseits das Verordnungsrecht der Verwaltungsbehörden, namentlich der Polizeibehörden, und andererseits die Verwaltungsjustiz, welche logischerweise in die Rechtspflege gehört, in dieser Disziplin zur Darstellung gebracht werden. Wie bereits hervorgehoben, wird gegenwärtig mit dem Ausdrucke „Verwaltungsrecht“ regelmäßig das

---

[1] Da die Behörden der inneren Verwaltung durchweg auch als Organe der sogen. Landesverwaltung fungieren und außerdem auch die Oberaufsicht des Staats über Gemeinde- und sonstige Selbstverwaltungskörper im Verwaltungsrecht im engeren Sinne zur Darstellung kommt, so umfaßt diese Disziplin einen großen Teil des Rechts der allgemeinen Landesverwaltung, das im übrigen im Staatsrecht im engeren Sinne und im Kirchenrechte seine Darstellung findet. Vgl. auch oben im Text am Schlusse der Ziffer II.

[2] Gegenstand des Verwaltungsrechts im engeren Sinne bildet auch die Lehre von den öffentlichen Rechten und Pflichten, doch brauchte dies in der im Texte gegebenen Definition nicht besonders hervorgehoben zu werden, da es aus der Fassung derselben und den rechtlichen Schranken der Thätigkeit der Verwaltungsorgane von selbst folgt.

Recht der inneren Verwaltung bezeichnet. Dieser Sprachgebrauch wird auch hier festgehalten, und demgemäß soll in dieser Schrift das Recht der inneren Verwaltung in der bereits erwähnten Ausdehnung auf das Verordnungsrecht und die Verwaltungsjustiz dargestellt werden [1]. Dabei bedarf es wohl kaum einer besonderen Hervorhebung, daß nicht bloß die die allgemeinen Lehren der Verwaltung und des Verwaltungsrechts enthaltende Einleitung, sondern auch der von den Organen und Einrichtungen, dann den Mitteln und Formen der Verwaltung, endlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit handelnde allgemeine Teil über den Rahmen der inneren Verwaltung hinausgeht, da diese Materien entweder überhaupt für alle Verwaltungszweige gleich sind oder doch als ein Bestandteil des Rechts der allgemeinen Landesverwaltung erscheinen.

III. Abgrenzung des Verwaltungsrechts gegenüber anderen Disziplinen.

Was zunächst die Unterscheidung des Verwaltungsrechts von der Verwaltungslehre anlangt, so hat es letztere nicht mit der Darstellung der bestehenden Rechtsordnung zu thun, sondern sie entwickelt die Grundsätze der staatlichen Verwaltungsthätigkeit aus dem Staatsbegriff, sie untersucht nicht, was wirklich ist, sondern was sein soll, und verhält sich zum Verwaltungsrecht, wie etwa die Politik zum Staatsrecht [2]. Andererseits liegt es wohl in der Natur der Sache, daß auch bei der Darstellung des positiven Verwaltungsrechts eines bestimmten Staates jeweils untersucht wird, auf welchen Grundsätzen die betreffenden Rechtsvorschriften beruhen und ob sie mit denjenigen Prinzipien in Einklang zu bringen sind, welche zur Zeit als die für die Verwaltung richtigen erachtet werden. Ebenso wird die Verwaltungslehre stets zu fragen haben, ob das, was sie ver-

[1] Bei dieser Bestimmung des Umfangs des Verwaltungsrechts wird also lediglich darauf gesehen, welches die Thätigkeit der Behörden der inneren Verwaltung ist, gleichgültig, ob dieselbe sich begrifflich als Gesetzgebung oder Rechtsprechung darstellt. In diesem formellen Sinne kann man als Verwaltung im engeren Sinne dasjenige Recht bezeichnen, welches die Organisation und Thätigkeit der Behörden der inneren Verwaltung zum Gegenstand hat.

[2] Meyer, Grundbegriff, Wesen und Aufgaben der Verwaltungslehre, in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) III S. 687—698.

langen zu müssen glaubt, bereits im positiven Rechte verwirklicht ist. Sonach werden beide Disziplinen stets bis zu einem gewissen Grade vereinigt sein und sich durchdringen, und es kommt schließlich dann darauf an, ob man den Schwerpunkt mehr auf die rechtliche Seite legt, oder die wirtschaftlichen, sozialen, technischen, polizeilichen und sonstigen Gesichtspunkte hervorhebt, auf welchen die einzelnen Rechtssätze beruhen [1].

Anlangend sodann die Abgrenzung des Verwaltungsrechts gegenüber dem Strafrecht, so ist die formelle Scheidung zwischen beiden Disziplinen klar und einfach. Im Strafrechte handelt es sich um die Frage, welche Handlungen der Staat aus ethischen oder politischen Motiven bei Strafe geboten und verboten hat und unter welchen Voraussetzungen die angedrohten Strafen verhängt werden dürfen, beziehungsweise müssen. Da jedoch auch das sogen. Polizeistrafrecht zum Strafrecht gerechnet wird und ein großer Teil der Ver-

---

[1] Bei der großen Bedeutung, welche in der Gegenwart die sogen. soziale Frage erlangt hat, ist die Gesetzgebung nicht bloß auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts, sondern auch auf dem des Privatrechts vom sozialen Gesichtspunkte beherrscht, d. h. von dem Streben, die Lage der wirtschaftlich und gesellschaftlich tiefer stehenden Bevölkerungsklassen, der Fabrik- und Lohnarbeiter, des kleinen Bauernstandes u. s. w. zu bessern. Dieses Bestreben tritt teils in besonderen Gesetzen, z. B. über Kranken- und Unfallversicherung, bäuerliche Erbfolge, zu Tage, teils macht es sich in Modifikationen einzelner Gesetze, z. B. über Einkommensteuer, geltend. In der Disziplin des Verwaltungsrechts können diese Gesetze nur so weit berücksichtigt werden, als durch dieselben öffentlich-rechtliche Verhältnisse geschaffen werden. Eine eingehende Berücksichtigung z. B. der Gesetze über die bäuerliche Erbfolge, weil denselben ein soziales Motiv zu Grunde liegt, würde eine Verwischung der Grenzen zwischen Verwaltungsrecht und Privatrecht zur Folge haben, da die Abgrenzung zwischen diesen beiden Rechtsgebieten nicht auf den Motiven und letzten Zwecken der betreffenden Rechtsvorschriften, sondern der Natur der durch dieselben geregelten Verhältnisse (Verhältnisse der Einzelnen — der Gemeinschaft) beruht. Deshalb können in der Disziplin des Verwaltungsrechts die sozialen, wirtschaftlichen u. s. w. Gesichtspunkte erst in zweiter Linie neben der rechtlichen Konstruktion zur Geltung kommen. Anders verfährt gewöhnlich die Verwaltungslehre, welche begreiflicherweise das Hauptgewicht auf diese Gesichtspunkte legt und infolgedessen auch gewöhnlich mancherlei Gesetze privatrechtlichen Inhalts bespricht. Nach manchen Darstellungen erscheint daher auch die Verwaltungslehre als eine rechtsphilosophisches und sozialpolitisches Material behandelnde Disziplin mit sehr unbestimmten Grenzen.

waltungsgesetze lediglich in der Form der Polizeistrafgesetze erscheint, so muß in der Darstellung des Verwaltungsrechts sehr häufig auf das Polizeistrafrecht eingegangen werden, wie ja überhaupt die Disziplin des Staatsrechts im weiteren Sinne vielfach auf das Strafrecht Rücksicht nehmen muß, weil in demselben häufig staatsrechtliche Grundsätze formuliert sind, die anderswo nicht mit solcher Schärfe zu Tage treten als hier, wo es sich um den Schutz bestimmter Institutionen handelt.

Für die Abgrenzung des Verwaltungsrechts gegenüber dem Privatrechte endlich ist entscheidend der Umstand, daß die Privatrechtsordnung nur die Beziehungen der Einzelnen in Verfolgung individueller Interessen regelt, im Verwaltungsrechte aber die Thätigkeit der öffentlichen Verwaltungsorgane bei Verfolgung öffentlicher Interessen und Zwecke ihre Ordnung findet. Gleichgültig ist es dabei, ob bei der Regelung privatrechtlicher Verhältnisse Rücksichten auf das Wohl der Gesamtheit in höherem oder geringerem Maße von Einfluß gewesen sind. Durchschlagend ist vielmehr der Gesichtspunkt, ob durch einen Rechtssatz ein Verhältnis des Individuallebens oder des Gemeinlebens geregelt ist. Soweit es sich daher im einzelnen um Regelung privatrechtlicher Verhältnisse dreht, können nur solche Rechtssätze als in das Gebiet des Verwaltungsrechts fallend angesehen werden, welche die Einrichtung von zur Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten oder zur Handhabung der sogen. freiwilligen Gerichtsbarkeit aufgestellten Behörden und das Verfahren vor denselben oder eine Beschränkung der individuellen Freiheit aus Gründen des öffentlichen Interesses zum Gegenstande haben.

Selbstverständlicherweise gibt es hiernach eine Menge von Materien und Lebensverhältnissen, welche sowohl durch privatrechtliche wie durch verwaltungsrechtliche Vorschriften geregelt sind und welche daher ebenso im Privatrechte wie im Verwaltungsrechte berücksichtigt werden müssen, z. B. das Wasserrecht, Bergrecht u. s. w. Im einzelnen Falle kann es auch zweifelhaft sein, ob ein Gesetz oder Rechtssatz hauptsächlich im Privatrechte oder im Verwaltungsrechte seine Darstellung und Berücksichtigung zu finden hat. Für die Entscheidung solcher Zweifel wird aber stets das oben hervorgehobene Prinzip maßgebend sein müssen.

IV. Deutsches Verwaltungsrecht [1].

Wie alles im Deutschen Reiche geltende Recht ist auch das Verwaltungsrecht entweder Reichsrecht oder Landesrecht. Obwohl nun gerade auf dem Gebiete der inneren Verwaltung die Vorschriften des Reichsrechts und des Landesrechts stark „im Gemenge liegen", so ist doch an und für sich eine gesonderte Behandlung des Reichsverwaltungsrechts und des Verwaltungsrechts der Einzelstaaten denkbar. Immerhin erscheint aber mit Rücksicht auf die innige Durchdringung von Reichsrecht und Landesrecht eine gleichzeitige Berücksichtigung der auf dem Gebiete der inneren Verwaltung zur Anwendung kommenden Vorschriften des Reichsrechts und Landesrechts nicht bloß wünschenswert, sondern vielfach geradezu geboten, um nicht Zusammengehöriges auseinander reißen zu müssen. Demgemäß soll denn auch hier sowohl das Reichsrecht wie das Landesrecht zur Darstellung gelangen. Daß dabei das Reichsverwaltungsrecht seinem vollen Umfange nach zu berücksichtigen ist, kann nicht zweifelhaft sein, wohl aber konnten darüber Zweifel entstehen, inwieweit das Recht der verschiedenen Einzelstaaten berücksichtigt werden sollte. Eine Bearbeitung der sämtlichen deutschen Partikularrechte, wie sie G. Meyer versucht hat, verbot schon der beschränkte Umfang der Schrift, andererseits erschien es aber auch nicht angezeigt, nur das Recht einzelner Staaten, dieses aber vollständig, zu berücksichtigen, wie dies Loening in seinem Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts gethan hat. Es wurde deshalb ein Mittelweg eingeschlagen, indem, ähnlich wie dies in den Lehrbüchern des deutschen Privatrechts zu geschehen pflegt, die Rechtsgrundsätze, welche in den verschiedenen deutschen Verwaltungseinrichtungen entwickelt sind, dargelegt wurden. Selbstverständlicherweise ist dabei das Verwaltungsrecht der größeren Staaten in erster Linie berücksichtigt.

---

[1] Loening S. 19 ff.

Die Quellen des Verwaltungsrechts.

§ 5.

Gesetz und Verordnung; Staatsverträge.

I. Die Quellen des Verwaltungsrechts im allgemeinen.

Die Quellen des Verwaltungsrechts sind keine anderen als die des Staatsrechts überhaupt und beziehungsweise der übrigen Rechtsgebiete: Gesetz und Gewohnheit (geschriebenes und ungeschriebenes Recht)[1]. Daß es andere Rechtsquellen, d. h. Thatsachen, welche Sätze und Vorschriften des Rechts zu erzeugen geeignet sind, außer Gesetz und Gewohnheitsrecht nicht gibt, bedarf wohl keiner besonderen Hervorhebung, nachdem jetzt so ziemlich allgemein anerkannt ist, daß die Analogie und die sogen. Natur der Sache lediglich Auslegungsbehelfe sind, daß die Wissenschaft das Recht zwar zu erklären und systematisch zu verarbeiten hat, neues Recht aber höchstens vorbereiten, jedoch nicht setzen kann, und daß der Gerichtsgebrauch äußersten Falles als eine Art des Gewohnheitsrechts erscheint.

II. Gesetz und Verordnung.

Gesetz im weiteren Sinne ist jeder ausdrückliche Ausspruch der nach der Verfassung des Staats (oder eines sonstigen öffentlichen Gemeinwesens) zur Aeußerung des Gesamtwillens befugten Personen darüber, was für ein bestimmtes Lebensverhältnis Recht sein soll. Für den Begriff des Gesetzes im weiteren Sinne ist es gleichgültig, ob der Ausspruch — die Rechtssetzung — vom obersten Träger der Staatsgewalt ausgeht oder von einem untergeordneten Organe, welches in rechtlich gültiger Weise zum Erlasse allgemein bindender Anordnungen ermächtigt ist. Auch die Statuten, Reglements, Regulative u. s. w., der sogen. Selbstverwaltungskörper, gehören zu den Gesetzen im weiteren Sinne.

---

[1] Vgl. über die Rechtsquellen u. a.: Merkel, Juristische Encyklopädie (1885) §§ 192 ff.; Rönne I §§ 19 u. 20; Eisele, Unverbindlicher Gesetzesinhalt (Programm, Freiburg 1885) S. 18 ff.

Was sodann die **Gesetze im engeren Sinne**[1] anlangt, so ist dies ein Begriff, welcher erst auf dem Boden des modernen, sogen. verfassungsmäßigen oder konstitutionellen Staatsrechts entstanden ist. Im Gegensatze zum Rechte des absoluten Staats beruht nämlich das konstitutionelle Staatsrecht auf dem Grundsatz, daß die wichtigsten Aeußerungen der Staatsgewalt, wozu natürlich vor allem die Gesetzgebung gehört, nicht vom Träger und Inhaber der Staatsgewalt, dem Monarchen, allein ausgehen sollen, sondern zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung einer die Bevölkerung (Unterthanen) vertretenden Versammlung bedürfen. Gesetze im engeren Sinne sind daher solche Gesetze im weiteren Sinne, welche mit Zustimmung der Volksvertretung erlassen sind; alle übrigen Gesetze im weiteren Sinne heißen im allgemeinen **Verordnungen**, welche nicht bloß vom Staatsoberhaupte, sondern, wie bereits angedeutet, auch von Verwaltungsbehörden und Selbstverwaltungskörpern ausgehen können.

Wenn es für den Begriff des Gesetzes im engeren Sinne nach modernem Staatsrechte ausschlaggebend ist, daß die betreffenden Anordnungen unter Zustimmung der Volksvertretung erlassen werden, so ist es selbstverständlich, daß die Gesetzesform auch bei Anordnungen angewendet werden kann, welche keinen allgemeinen Charakter an sich tragen, sondern individuelle und konkrete Angelegenheiten regeln oder keine Rechtssetzung enthalten, wie z. B. die Finanzgesetze, Budgetgesetze, Anleihegenehmigungen, Expropriationsverfügungen u. s. w. Daraus ergibt sich der Gegensatz von Gesetzen im **materiellen** und Gesetzen im **formellen** Sinne. Zu den Rechtsquellen sind natürlich nur die Gesetze im materiellen Sinne zu rechnen.

Gesetze und Verordnungen (Reglements, Instruktionen, Anweisungen, Ordnungen u. s. w.) können sich mit ihren Geboten oder Verboten an die öffentlichen Verwaltungsorgane ausschließlich oder doch in erster Linie richten, wie z. B. Gesetze oder Instruktionen, welche sich auf die Organisation und das Verfahren der Behörden beziehen

[1] Vgl. über den Begriff des Gesetzes im engeren Sinne insbesondere die Ausführungen **Sarwey's** §§ 7 und 8, ferner über den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung nach Reichsrecht: **Zorn**, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht (Annalen 1885 S. 301 bis 320).

oder zunächst die Unterthanen (Staatsbürger) im Auge haben. Für die Eigenschaft aller dieser Anordnungen als Rechtsquelle für das Verwaltungsrecht ist dieser Umstand gleichgültig. Auch die sogen. Instruktionen der Behörden und Amtsanweisungen der Beamten sind Quellen des Verwaltungsrechts[1].

III. Reichsrecht und Landesrecht.

Im Deutschen Reiche ist eine Teilung der verschiedenen Funktionen der Staatsgewalt in der Weise erfolgt, daß ein Teil der staatlichen Aufgaben von der Reichsgewalt, ein anderer Teil von den Einzelstaaten besorgt wird. Infolgedessen stehen Reichsgesetze und Landesgesetze nebeneinander. Das Verhältnis der Reichsgesetze zu den Landesgesetzen ist dabei in Art. 2 der Reichsverfassung dahin geordnet, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, so daß eine Materie, welche durch die Reichsgesetzgebung geregelt ist, dem Eingreifen der Landesgesetzgebung entrückt erscheint und eine Abänderung der Aufhebung eines Reichsgesetzes durch Landesgesetz unzulässig ist. Unter „Reichsgesetz“ im Sinne des Art. 2 der Reichsverfassung sind aber nicht bloß die Gesetze im engeren Sinne zu verstehen, sondern auch alle Gesetze im weiteren Sinne, d. h. alle von der Reichsgewalt ausgehenden gesetzlichen Anordnungen, gleichgültig, ob sie in der Form des Gesetzes oder der Verordnung auftreten. Es gilt eben ganz allgemein der Satz: Reichsrecht bricht Landesrecht. Deshalb gehen nicht bloß die Reichsgesetze den Landesgesetzen und die Reichsverordnungen den Landesverordnungen vor, sondern auch die Reichsverordnungen den Landesgesetzen, und ebenso geht eine Landesverordnung, wenn sie auf Grund einer reichsgesetzlichen Delegation ergangen ist, also materiell Reichsrecht enthält, nicht bloß der Landesverordnung, sondern auch den Landesgesetzen vor.

Zu beachten ist jedoch, daß von einer reichsgesetzlichen Delegation rechtlich durchaus verschieden diejenigen Fälle sind, in denen ein Reichsgesetz lediglich landesgesetzliche Regelung der betreffenden Materie vorbehalten hat. In solchen Fällen haben die betreffenden landesherrlichen Verordnungen u. s. w. nur die Bedeutung landesrechtlicher

---

[1] Kirchenheim, Einführung in das Verw.R. S. 31 ff.

Vorschriften. Dies trifft zu z. B. bei den sogen. Blankettstrafgesetzen des 29. Abschnitts des Reichsstrafgesetzbuches und bei manchen Bestimmungen der Gewerbeordnung [1].

IV. Staatsverträge [2].

Staatsverträge sind Verträge, durch welche sich zwei oder mehrere Staaten zu Leistungen aneinander oder an Dritte verpflichten. Die Gültigkeit solcher Verträge bemißt sich im allgemeinen nach den Grundsätzen des Völkerrechts und, was die Befugnis der staatlichen Organe zum Abschlusse solcher Verträge anlangt, nach den Vorschriften des öffentlichen Rechts der betreffenden Staaten.

Staatsverträge berechtigen und verpflichten zunächst nur die Staaten als Gesamtheiten (juristische Personen). Als objektive Rechtsnorm, welche für die einzelnen Staatsangehörigen bindend ist und von denselben beobachtet werden muß, kann aber der Inhalt eines Staatsvertrags erst in Betracht kommen, wenn derselbe in der Form des Gesetzes unter Beobachtung der zum Erlasse eines gültigen Gesetzes erforderlichen Vorschriften bekannt gemacht worden ist. Bezieht sich der Staatsvertrag auf einen Gegenstand, welcher schon im Verordnungswege geregelt werden kann, so genügt natürlich die Form der Verordnung.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so erscheinen die Staatsverträge als ein Bestandteil des geschriebenen Rechts und haben dieselben speziell auch für das Verwaltungsrecht der inneren Verwaltung große Wichtigkeit, da auf diesem Gebiete verschiedene Materien durch internationale Verträge geregelt sind, z. B. die verschiedenen Verträge über Verkehrsangelegenheiten, die internationalen Vereinbarungen über die Post und das Telegraphenwesen, dann die Verträge über internationale Seuchenpolizei u. s. w.

---

[1] Seydel, Die Landesverordnungen zum Vollzuge von Reichsgesetzen (Annalen 1874 S. 1143); Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 46 ff.; And. Ans. Loening S. 235 Note 3.

[2] Pröbst, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten (Annalen 1882 S. 241—328).

§ 6.

Das Gewohnheitsrecht[1].

I. Begriff und Zulässigkeit des Gewohnheitsrechts auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts.

Das Gewohnheitsrecht ist nicht bloß für das Privatrecht, sondern ebensogut auch für das öffentliche Recht eine Rechtsquelle. Gegen die Zulässigkeit des Gewohnheitsrechts auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts läßt sich insbesondere nicht geltend machen, daß die Vorschriften des öffentlichen Rechts in der Regel der Uebereinkunft und Willkür (Verzicht) der Parteien entzogen sind, da das Gewohnheitsrecht nicht etwa, wie von einigen angenommen worden ist, auf einer stillschweigenden Uebereinkunft der durch den fraglichen Rechtssatz betroffenen Personen beruht. Gewohnheitsrecht ist vielmehr dasjenige Recht, bei welchem der Wille, das betreffende Lebensverhältnis in gewisser Weise zu ordnen, nicht in der Form einer ausdrücklichen Erklärung des zum Erlasse von Rechtssätzen befugten Organs der Gesamtheit, sondern in der Uebung derjenigen Personen zu Tage tritt, welche das betreffende Verhältnis zu ordnen haben oder deren Interessen und Beziehungen dieses Verhältnis ergeben.

Die als Voraussetzung des Gewohnheitsrechts aufgeführte sogen. opinio necessitatis ist lediglich der Wille, das betreffende Verhältnis zu ordnen; auf das Motiv, welches diesem Willen zu Grunde liegt, kommt es im allgemeinen nicht an; es ist insbesondere völlig gleichgültig, ob im einzelnen Falle ein Satz des Gewohnheitsrechts durch

---

[1] Neben den allgemeinen Erörterungen über Gewohnheitsrecht in den Lehrbüchern des Pandektenrechts u. s. w. sind besonders zu erwähnen: Meier, Rechtsbildung in Staat und Kirche (1861); Lüders, Das Gewohnheitsrecht auf dem Gebiete der Verwaltung (1863). — Wenn Laband — Staats-R. des Deutschen Reichs II S. 94 (in Uebereinstimmung mit Thöl, H.R. [5. Aufl.] I § 22 S. 77) — ein derogatorisches Gewohnheitsrecht als im Widerspruch mit dem Begriff des Gesetzes stehend nicht anerkennt, so liegt dieser Ansicht die Auffassung zu Grunde, daß das Gewohnheitsrecht mit dem Gesetzesrechte nicht gleiche Kraft habe. Diese Auffassung kann aber nicht als richtig erachtet werden. Vgl. dagegen die zutreffenden Ausführungen bei Eisele a. a. O. S. 19 ff.

die falsche Auslegung eines Gesetzes oder durch irrige Auffassung thatsächlicher Verhältnisse hervorgerufen worden ist.

Für die Zulässigkeit des Gewohnheitsrechts auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts spricht aber insbesondere der Umstand, daß dasselbe nach der richtigen Ansicht die gleiche Kraft hat wie das Gesetzesrecht. Jeder Rechtssatz, welcher durch Gesetz aufgestellt werden kann, muß also auch in der Form des Gewohnheitsrechts zu Tage treten können. Für das Gewohnheitsrecht gibt es daher keine anderen Schranken (thatsächlicher oder moralischer Natur) als für das Gesetzesrecht, und es ist der Satz, die Kraft des Gewohnheitsrechts sei nicht so groß ut rationem aut legem vincat, jedenfalls in dieser Allgemeinheit falsch. Derselbe gilt nur für partikulare oder lokale Gewohnheiten, welche begreiflicherweise Vorschriften eines allgemeinen, zwingenden Gesetzes ebensowenig beseitigen können, wie dies eine autonome Satzung eines Selbstverwaltungskörpers zu thun vermag. Die Entstehung von Gewohnheitsrecht kann deshalb auch nicht einmal durch ein dasselbe verbietendes Gesetz verhindert werden, da ja ein derartiges Verbotsgesetz selbst wieder durch Gewohnheitsrecht beseitigt werden kann. Ebensowenig steht der Entstehung von Gewohnheitsrecht die Thatsache entgegen, daß gesetzlich vorgeschrieben ist, daß gewisse Rechtssätze nur in bestimmten, insbesondere erschwerenden Formen erlassen werden sollen; denn derartige Vorschriften können ebensogut wie die vorhin erwähnten Verbotsgesetze durch Gewohnheitsrecht beseitigt werden.

Wenn hiernach also prinzipiell anzunehmen ist, daß das Gewohnheitsrecht für das Staatsrecht ebensogut als Rechtsquelle in Betracht kommt wie für das Privatrecht, so ist doch nicht zu verkennen, daß thatsächlich die Anwendbarkeit des Gewohnheitsrechts auf dem öffentlichen Rechtsgebiete erheblich beschränkt ist.

Ganz abgesehen davon nämlich, daß begreiflicherweise auf dem Gebiete des staatlichen Lebens in weit höherem Maße als auf dem Gebiete des Privatrechts Veranlassung besteht, alle Verhältnisse und Beziehungen der staatlichen Organe zu einander und der Einzelnen zur Gesamtheit möglichst genau durch Gesetze und Verordnungen zu regeln, so ist noch zu berücksichtigen, daß auf dem Gebiete des Privatrechts diejenigen Personen, von welchen die Entstehung des

Privatgewohnheitsrechts ausgehen kann, in erster Linie die in Verkehrsbeziehungen zu einander stehenden Einzelnen sind, welche durch ihre Uebung das Gewohnheitsrecht erzeugen. Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts wird dagegen die Entstehung des Gewohnheitsrechts nur von öffentlichen Behörden oder Körperschaften ausgehen können oder doch ohne Mitwirkung derselben nicht möglich sein. Im Kreise dieser Organe besteht aber die Neigung, die Verhältnisse durch das geschriebene Recht zu ordnen und die Regelung nicht bloß dem Gewohnheitsrecht zu überlassen.

Was die Feststellung des Gewohnheitsrechts und die Erkenntnisquellen desselben anlangt, so kann in dieser Beziehung auf die betreffenden Darstellungen des Privatrechts, des Staatsrechts und der allgemeinen Rechtslehre hingewiesen werden, und ist nur darauf aufmerksam zu machen, daß für die Erkenntnis des Gewohnheitsrechts auf dem Gebiete der Verwaltung vor allem die Entscheidungen und Erlasse der Behörden von Bedeutung sind.

II. Allgemeines und partikulares Gewohnheitsrecht; Herkommen.

Das Gewohnheitsrecht ist entweder allgemeines oder partikulares oder lokales, je nachdem sich dessen Geltung auf das ganze Reich, beziehungsweise den ganzen Staat oder Teile desselben oder einen einzelnen Staat erstreckt. Mit anderen Worten: das Gewohnheitsrecht kann gleichstehen einem Reichsgesetze, einem Landesgesetze oder einer autonomischen Satzung. Nach einer anderen Richtung treten Verschiedenheiten zu Tage unter den einzelnen Sätzen des Gewohnheitsrechts, je nachdem sich dieselben auf Gegenstände beziehen, welche nur durch Gesetz oder auch durch Verordnung geregelt werden können.

Die Bedeutung dieser verschiedenen Arten von Gewohnheitsrechten liegt darin, daß einerseits ein Satz des Gewohnheitsrechts niederer Ordnung gesetzliche Verordnungen höherer Ordnung nicht beseitigen kann und umgekehrt, und daß andererseits ein Satz des Gewohnheitsrechts durch Verordnung nur dann aufgehoben werden kann, wenn überhaupt die betreffende Materie der Regelung durch Verordnungen unterstellt ist. Daß ein Satz des Gewohnheitsrechts in keinem Falle durch eine Verfügung außer Kraft gesetzt werden kann, bedarf keiner Hervorhebung, da die Verfügung nicht objektives

Recht schaffen kann, sondern nur Rechtsverhältnisse zu regeln bestimmt ist. Das Gewohnheitsrecht, welches in einem geographisch engbegrenzten Kreise, oder innerhalb einer autonomen Körperschaft entsteht, und dessen Wirksamkeit sich natürlich auf diesen Kreis und diese Körperschaft beschränkt, wird gewöhnlich Herkommen genannt. Es muß jedoch darauf aufmerksam gemacht werden, daß der Ausdruck „Herkommen" häufig für die sogen. unvordenkliche Verjährung gebraucht wird, welche nicht Rechtsquelle ist und überhaupt nur die Bedeutung einer als Beweismittel dienenden Vermutung dafür hat, daß ein Zustand, dessen Entstehung wegen Länge der Zeit nicht mehr nachweisbar ist, in rechtlicher Weise entstanden ist [1].

Die öffentlichen Rechte und Pflichten [2].

§ 7.

Begriff und Arten der öffentlichen Rechte und Pflichten.

I. Der Begriff des subjektiven Rechts.

Aus den Vorschriften des objektiven Rechts ergeben sich für ein jedes Rechtssubjekt (physische oder juristische Person) bestimmte An-

[1] Vgl. über die unvordenkliche Verjährung Leonhard in den Verhandlungen des Juristentags 1883 Bd. 1 S. 241 ff.

[2] Die Bedeutung der Lehre von den subjektiven öffentlichen Rechten und Pflichten reicht über das Verwaltungsrecht und selbst über das Staatsrecht hinaus und gehört eigentlich in eine allgemeine Einleitung in das öffentliche Recht überhaupt. Es war auch nicht beabsichtigt, im Text eine erschöpfende Darstellung dieser Lehre zu geben, sondern es sollte der Gegenstand nur so weit erörtert werden, als dies zum Verständnis des Verwaltungsrechts, insbesondere der Verwaltungsgerichtsbarkeit, unbedingt erforderlich erscheint. — Von der Litteratur über den Gegenstand können hervorgehoben werden folgende Schriften und Abhandlungen: F. F. Mayer, Grundsätze des Verw.R. (1862) S. 50 ff.; Gerber, Ueber öffentliche Rechte (1873); Seydel, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre (1870) S. 38—70; Ulbrich, Ueber öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit (1875); Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege (1881); Schulze, Preuß. Staats-R. I S. 352—420; Loening S. 8—18; Stengel in Annalen 1876 S. 910—913 und Organisation der preußischen Verwaltung S. 33—42; Gierke in Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. 1883 S. 1126 ff. Vergleiche auch Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht §§ 41—55 einschließlich.

sprüche an das Verhalten anderer Rechtssubjekte, und zwar entweder aller anderen Rechtssubjekte oder eines einzelnen bestimmten Rechtssubjekts, das erstere Rechtssubjekt in seiner freien Bewegung und seinem Rechtskreise nicht zu stören, beziehungsweise demselben eine Leistung zu machen. Einen solchen Anspruch nennt man Berechtigung oder Recht im subjektiven Sinne.

Als subjektives Recht kann man demnach die durch die Rechtsordnung einem Rechtssubjekte gegebene Möglichkeit bezeichnen, sich in bestimmten Richtungen frei zu bewegen und seinen Willen anderen Rechtssubjekten gegenüber in einer von denselben anzuerkennenden Weise geltend zu machen [1]. Einem solchen Rechte entspricht dann als Korrelat die Pflicht entweder eines bestimmten anderen Rechtssubjekts oder einer unbestimmten Anzahl, die Befugniß anzuerkennen und den Willen derselben anzupassen, beziehungsweise die entsprechende positive oder negative Leistung zu machen.

Der Inhalt des subjektiven Rechts ist also ein durch die Rechtsordnung verliehenes, beziehungsweise zugelassenes Handelndürfen des einen Rechtssubjekts, welches ein dem Willen desselben widersprechendes Verhalten eines anderen Rechtssubjekts ausschließt. Zum Begriffe des subjektiven Rechts genügt dieses Handelndürfen vollkommen. Zu dem sich daraus ergebenden Anspruch des Berechtigten gegen alle anderen Rechtssubjekte, in seiner Befugnis nicht gestört zu werden, kann aber noch ein besonderer Anspruch an eine bestimmte Person hinzukommen, im Interesse des Berechtigten etwas zu thun oder zu unterlassen.

Wenn der Inhalt des subjektiven Rechts lediglich die Befugnis zu einer bestimmten Willensäußerung des Berechtigten und die derselben entsprechende Bindung eines fremden Willens ist, so kann Gegenstand — Objekt — des subjektiven Rechts nur der dem Willen des Berechtigten gegenüberstehende Wille anderer Rechtssubjekte sein, niemals eine Sache. Jedenfalls kann man die Sache höchstens mittelbar als Objekt der Berechtigung bezeichnen. Es ist daher auch nicht richtig, zu sagen, daß Objekt des Eigentumsrechts und der sogen. dinglichen Rechte die betreffenden Sachen seien, und Inhalt

[1] Scherer's Handbuch des Kirchenrechts (1885) S. 1.

desselben die Befugnis, auf dieselben in gewisser Weise einzuwirken. Objekt des Eigentumsrechts ist vielmehr der dem Berechtigten gegenüberstehende Wille aller anderen Rechtssubjekte, und Inhalt des Eigentumsrechts ist der Anspruch des Berechtigten, in seinem von der Rechtsordnung anerkannten Verhältnisse zu der betreffenden Sache nicht gestört zu werden.

Die Rechte, welche einem Rechtssubjekte zustehen, besitzt es sämtlich auf Grund der bestehenden Rechtsordnung. Es gibt kein subjektives Recht, welches nicht seinen letzten Grund im objektiven Rechte hätte. Es gibt in diesem Sinne keine angeborenen Rechte; jedes Recht ist ein erworbenes und individuelles [1]. Freilich ist zweierlei möglich: a) der Berechtigte kann sich für die Existenz seines Rechts auf eine ausdrückliche Vorschrift berufen, welche entweder unmittelbar, ex lege, oder mittelbar, durch Vertrag u. s. w., das Recht hat entstehen lassen; b) das subjektive Recht ergibt sich als selbstverständlich aus dem allgemeinen Zusammenhang und den Grundsätzen einer bestimmten Rechtsordnung, indem dieselbe die freie Bewegung und Selbstbestimmung der Personen in bestimmter Richtung zuläßt. In diesem letzteren Falle findet das subjektive Recht wenigstens negativ seinen Grund im objektiven Rechte in der Weise, daß die Rechtsordnung das subjektive Recht nicht ausdrücklich beseitigt oder ausschließt, was sie ja zweifellos thun könnte.

II. Begriff der öffentlichen Rechte und Pflichten.

Die Rechtsordnung regelt die äußeren Beziehungen der Menschen zu einander durch Vorschriften, welche in thesi den Charakter der Erzwingbarkeit haben [2]. Diese Beziehungen sind entweder Beziehungen

[1] Scherer a. a. O. S. 4; Lasson, Rechtsphilosophie S. 452.

[2] Das heißt die Rechtsvorschrift kann sich nur auf Handlungen beziehen, welche ja möglicherweise erzwungen werden können, während Vorschriften der Moral die Gesinnung zum Gegenstande haben, welche nicht erzwungen werden kann. Dagegen ist es keineswegs notwendig, daß eine Rechtsvorschrift im einzelnen Falle erzwingbar sei. Es gibt Rechte, beziehungsweise Pflichten namentlich auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, welche nicht erzwingbar sind, z. B. die Pflichten des Monarchen. Daher bildet auch die Erzwingbarkeit des Rechts kein wesentliches Moment des Rechtsbegriffs.

der Einzelnen zu einander ohne Rücksicht auf ihre Zugehörigkeit zur staatlichen Gemeinschaft und ergeben sich namentlich auf dem Grunde des wirtschaftlichen Verkehrs und des Familienlebens, oder sie entstehen aus der staatlichen Gemeinschaft, beziehungsweise der Zugehörigkeit zu einem öffentlichen Interesse und Zwecke verfolgenden, vom Staate anerkannten Gemeinwesen. Die Vorschriften der ersten Art bilden das Privatrecht; die der zweiten Art das öffentliche Recht.

Privatrechtliche Befugnisse ergeben sich demnach aus den durch das Privatrecht geregelten Beziehungen der Einzelnen zu einander, beziehungsweise sie fallen mit diesen Beziehungen zusammen, soweit dieselben von der Rechtsordnung geschützt und anerkannt sind. Das Gleiche trifft in analoger Weise bei den öffentlichen Rechten und Rechtsverhältnissen zu. Man kann deshalb sagen: Rechte und Pflichten sind öffentlich-rechtliche, wenn sie sich aus dem Staatsverbande unmittelbar oder mittelbar (aus der Zugehörigkeit zu einem Selbstverwaltungskörper, beziehungsweise einer öffentlichen Korporation) ergeben.

Die privatrechtlichen Befugnisse werden gewöhnlich eingeteilt in persönliche, dingliche und familienrechtliche. Bezüglich der Einteilung der öffentlichen Rechte gehen die Ansichten auseinander; eine sehr gebräuchliche Einteilung ist aber die in politische und bürgerliche Rechte.

Politische Rechte sind diejenigen Befugnisse, welche eine unmittelbare oder mittelbare aktive Beteiligung an der Gesetzgebung und Verwaltung der staatlichen Gemeinschaft gewähren. Das höchste politische Recht in einer Monarchie ist hiernach das Recht auf die Krone mit den aus diesem Rechte (oder Rechtsverhältnisse) sich ergebenden Einzelbefugnissen.

Für die einzelnen Staatsbürger können sich aber folgende politische Rechte ergeben:

1. Das Recht der Teilnahme an gesetzgebenden Versammlungen und der Mitwirkung beim Zustandekommen von gesetzgeberischen Akten. Ob sich dieses Recht auf die Wahl seitens anderer Staatsbürger, auf die Mitgliedschaft einer Korporation, Behörde, Familie oder eines Standes stützt, ist gleichgültig.

2. Das Recht der Teilnahme an der Rechtspflege und Verwaltung im engeren Sinne sowohl infolge der Mitgliedschaft von Verwaltungskörpern, als auch infolge der Ernennung zu einem öffentlichen Amte.

Zu bemerken ist jedoch, daß die Berufsbeamten ein subjektives Recht auf die Ausübung der aus dem ihnen übertragenen Amte sich ergebenden öffentlichen Funktionen nicht haben, ein subjektives Recht haben sie nur auf die ihnen aus dem Amte zugehenden persönlichen, insbesondere pekuniären Vorteile. Wenn die Beamten gegen Suspendierung oder Enthebung von ihren amtlichen Funktionen durch gesetzliche Vorschriften sehr häufig sichergestellt sind, so haben derartige Vorschriften nicht die Bedeutung der Verleihung subjektiver Rechte, sondern dieselben sind erlassen im Interesse des Dienstes, der Unparteilichkeit bei Handhabung des Rechts u. s. w. Anders kann die Sache bei den sogen. Ehrenbeamten liegen, welche allerdings dann ein Recht auf das Amt haben können, wenn dasselbe durch Wahl übertragen ist. Doch kommt es auch hier sehr auf die einzelnen Gesetze und die einzelnen Aemter an.

3. Das aktive und passive Wahlrecht zu gesetzgebenden Versammlungen, Verwaltungskörpern und öffentlichen Aemtern des Staats, der Gemeinden u. s. w.

Als sogen. **bürgerliche** Rechte (selbstverständlich nicht zu verwechseln mit den privatrechtlichen Befugnissen) kann man dagegen alle übrigen öffentlichen Rechte verstehen, welche sich aus der Zugehörigkeit zum Staate oder zu einem sonstigen öffentlichen Gemeinwesen unmittelbar oder mittelbar ergeben, ohne eine aktive Teilnahme an der Gesetzgebung und Verwaltung zu gewähren. Als solche Rechte erscheinen:

1. Die sogen. „Grundrechte“ oder allgemeinen Freiheitsrechte (droits de l'homme), deren Wesen darin besteht, daß der in unserer Rechtsordnung anerkannte Grundsatz der Freiheit und Unverletzlichkeit der Person und des Eigentums nach den verschiedenen möglichen Richtungen auseinander gelegt wird und die verschiedenen Aeußerungsmöglichkeiten der persönlichen Freiheit als besondere Rechte bezeichnet werden. Zu diesen Grundrechten gehören daher: das Recht der Freizügigkeit und der freien Niederlassung, der freien Meinungs-

äußerung, der Gewissensfreiheit, der Gewerbefreiheit, das Versammlungs- und Vereinsrecht, das Hausrecht u. s. w.

Hervorzuheben ist dabei, daß der Anspruch auf Freiheit und Unverletzlichkeit der Person und des Eigentums zunächst privatrechtlicher Natur ist; denn jedes Rechtssubjekt kann von allen anderen ohne Rücksicht auf staatliche Zugehörigkeit verlangen, daß sie sich der Eingriffe in seine persönliche Freiheit und Integrität und sein Eigentum enthalten. Das Recht auf Unverletzlichkeit und Freiheit der Person und des Eigentums gewinnt aber die Eigenschaft eines öffentlichen Rechts dann, wenn es sich darum handelt, ob und inwieweit, beziehungsweise unter welchen Voraussetzungen die öffentlichen Verwaltungsorgane in diese Unverletzlichkeit und Freiheit eingreifen und dieselbe beschränken dürfen.

Die sogen. Grundrechte treten regelmäßig in der Form von bestimmten, in den Verfassungsurkunden gegebenen Direktiven für die Gesetzgebung auf, bilden aber selbstverständlicherweise eine rechtliche Schranke für die Gesetzgebung nicht. Ebensowenig läßt sich auch aus diesen Direktiven der Inhalt und Umfang eines Grundrechts im einzelnen Falle feststellen, vielmehr ist stets zuzusehen, inwieweit die betreffende Richtung der persönlichen Freiheit durch die einschlägigen Spezialgesetze beschränkt ist. So läßt sich der Inhalt und Umfang der Preßfreiheit in einem bestimmten Staate lediglich nach den auf die Presse bezüglichen Gesetzen feststellen. Es hindert dies aber die Anerkennung der sogenannten Grundrechte als subjektive Rechte nicht; denn ob sich der Umfang einer Befugnis aus einer einzelnen unmittelbar darauf gerichteten gesetzlichen Vorschrift ergibt oder aus der Zusammenstellung einer Anzahl auf Grundlage der Anerkennung der Befugnis beruhenden, dieselbe beschränkenden Vorschriften, muß doch gleichgültig sein.

2. Die öffentlichen Statusrechte: Staatsangehörigkeit, Gemeindeangehörigkeit u. s. w. Es handelt sich hierbei nicht etwa bloß um thatsächliche Zustände, sondern um Mitgliedschaftsrechte, welche einen bestimmten Inhalt haben. Hierher gehört auch die Befugnis eines Vereins oder einer Genossenschaft, als öffentliche Korporation anerkannt zu werden.

3. Die Rechte der Staatsangehörigen, Gemeindeangehörigen u. s. w.



auf Benutzung öffentlicher Sachen oder Einrichtungen — sei es ohne oder gegen Entgelt —, sofern sich diese Rechte aus der Staatsangehörigkeit von selbst ergeben. Beruhen sie auf einem besonderen öffentlichen Erwerbsgrund, Verleihung u. s. w., so fallen sie unter Nr. 4.

4. Alle sonstigen öffentlichen Rechte, welche durch besondere Rechtstitel, Vertrag, Privilegium, Konzession, Ersitzung u. s. w. erworben werden können, wie z. B. besondere Nutzungsrechte an öffentlichen Gewässern, Straßen, Gebäuden u. s. w. Derartige Rechte haben sehr häufig vermögensrechtlichen Inhalt, und es ist mitunter schwer zu bestimmen, ob eine öffentlich-rechtliche Befugnis oder eine privatrechtliche vorliegt. Im allgemeinen wird es aber darauf ankommen, ob die betreffende Einrichtung oder öffentliche Sache, an welcher ein Recht eingeräumt worden ist, im konkreten Falle als Gegenstand des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts behandelt wurde, beziehungsweise ob die Rechtsordnung es zuläßt, die fragliche Befugnis als Gegenstand des Privatrechts zu behandeln.

Wenn neben den politischen und bürgerlichen Rechten mitunter sogen. „konstitutionelle Rechte" hervorgehoben werden, so hat dies lediglich die formelle Bedeutung, daß diese Rechte durch die Verfassungsurkunde ausdrücklich gewährleistet oder verliehen sind, dem Inhalte nach stellen sie sich entweder als politische oder bürgerliche Rechte dar.

Anlangend die öffentlichen Pflichten, so ist zunächst hervorzuheben, daß viele öffentlich-rechtliche Befugnisse, insbesondere politische Rechte, gleichzeitig auch öffentliche Pflichten sind und ebensogut von dem einen wie von dem anderen Standpunkt aus betrachtet werden können; so stellen sich die Teilnahmsrechte an der Verwaltung und Rechtsprechung, teilweise auch an der Gesetzgebung, auch als erzwingbare Pflichten dar, und bei vielen dieser Rechte überwiegt entschieden der Charakter der Pflicht über die Befugnis: Geschworenenpflicht, Schöffenpflicht u. s. w. Ebenso erscheinen die sogen. allgemeinen Pflichten des Gehorsams gegen das Gesetz und der Treue gegenüber dem Staate und dem Staatsoberhaupte u. s. w. nur als Folge der Staatsangehörigkeit und als die Kehrseite der aus derselben sich ergebenden Mitgliedschaftsrechte; dieselben bedürfen daher

keiner besonderen Aufzählung. Besonders zu erwähnen sind nur die sogen. *speziellen öffentlichen Pflichten*, welche sich aus den verschiedenen Richtungen staatlicher Thätigkeit ergeben und sich im allgemeinen in zwei Gruppen teilen lassen, je nachdem nämlich die an den Staat oder sonstige öffentliche Gemeinwesen zu machenden *Leistungen sachlicher* oder *persönlicher* Natur sind, oder einen gemischten Charakter haben: Wehrpflicht, Steuerpflicht, Pflicht zur Uebernahme öffentlicher Aemter, Verpflichtung zur Abtretung von Vermögensrechten in gesetzlich bestimmten Fällen u. s. w.

III. Genauere Abgrenzung des Umfangs der öffentlichen Rechte und Pflichten.

Zur vollkommen klaren Abgrenzung des Begriffs und Umfangs der öffentlichen Rechte und Pflichten ist noch auf einen Punkt aufmerksam zu machen: Der Staat ist eine rechtlich organisierte Gemeinschaft, die Zugehörigkeit zu derselben beruht auf Rechtsvorschriften, das Gleiche gilt bei den aus derselben sich ergebenden Rechten und Pflichten; nicht minder ist die Ausübung der Willensmacht dieser Gemeinschaft, der Staatsgewalt, durch bestimmte physische Personen, durch die Rechtsordnung geregelt. Falsch und mindestens schief ist es aber, zu sagen, daß dem Staate als juristische Persönlichkeit, als Korporation ein subjektives Recht auf Ausübung der Staatsgewalt zustehe, und daß er infolgedessen ein Recht auf Unterwerfung und Gehorsam der Mitglieder habe[1]; denn der Staat hat nicht etwa die Staatsgewalt auf Grund eines Rechtssatzes erworben, sondern dieselbe ergibt sich aus dem Staatsbegriff von selbst, der Staat ist in dieser Beziehung einfach Macht, und zwar die höchste Macht, die keine rechtliche Schranke hat. Als solche Macht tritt der Staat zunächst seinen Angehörigen entgegen, und dieselben können von ihm nicht verlangen, daß er den Nachweis liefere, daß er ein „subjektives Recht" auf die Ausübung der Staatsgewalt erworben habe. Ein solches Verlangen würde von einer durchaus privatrechtlichen Auffassung des Staats ausgehen und wieder auf die Regalientheorie des alten Landesstaatsrechts zurückführen.

---

[1] *Loening* S. 9.

Wie die Staatsgewalt rechtliche Schranken nicht hat, da der Staat ein souveränes Gemeinwesen ist, so ist der Staat auch durchaus darin frei, ob und welche Ziele und Aufgaben er sich setzen und in welcher Weise er dieselben erfüllen will. Daher haben auch die Staatsangehörigen kein subjektives Recht auf Erlassung eines Gesetzes, Herstellung öffentlicher Einrichtungen, Gewährung des Rechtsschutzes u. s. w., während allerdings Gemeinden, Kommunalverbände und öffentliche Korporationen zur Besorgung der ihnen durch das Gesetz zugewiesenen Aufgaben verpflichtet erscheinen und deshalb auch zur Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten von der staatlichen Aufsichtsbehörde äußersten Falles gezwungen werden können.

Etwas ganz anderes ist es aber natürlich, daß der Staat als Fiskus verpflichtet sein kann, zur Herstellung öffentlicher Einrichtungen und Anstalten, wie Wege u. dgl., beizutragen, wie jede andere juristische Person. Inwieweit der Staat auch als persona publica Verträge abschließen und auf Grund derselben Rechte erwerben und Pflichten übernehmen kann, wird später zu erörtern sein (vgl. § 39).

§ 8.

Der eigentümliche Charakter der öffentlichen Rechte und Pflichten.

Was den Unterschied der öffentlichen Rechte und Pflichten von den privatrechtlichen anlangt, so ist zunächst darauf hinzuweisen, daß es völlig gleichgültig ist, ob bestimmte Rechte und Pflichten durch ein seinem wesentlichen Inhalte nach Gegenstände des Privatverkehrs oder des öffentlichen Lebens regelndes Gesetz geschaffen worden sind; denn nicht der allgemeine Zweck des Gesetzes, sondern der Charakter und die Natur der fraglichen Rechte und Pflichten ist maßgebend für den Charakter der durch das Gesetz geschaffenen oder anerkannten Rechtsverhältnisse.

Ebenso ist es gleichgültig, was in concreto der Entstehungsgrund einer einzelnen Befugnis oder Verpflichtung ist, ob dieselbe durch Gesetz, obrigkeitliche Verfügung, Vertrag, Ersitzung, Konzession u. s. w. entstanden ist; denn in der Regel können dieselben Rechtstitel und Erwerbsgründe Rechte und Pflichten der einen wie der anderen Art erzeugen. Durchaus falsch ist es daher, zu sagen,

daß gewisse tituli bloß privatrechtliche Rechtsverhältnisse erzeugen können [1], wie z. B. Vertrag und Ersitzung, wenn es auch richtig ist, daß Vertrag und Ersitzung ihre Hauptanwendung auf dem Gebiete des Privatrechts haben, andere Titel, wie z. B. Konzessionserteilung, vorzugsweise dem öffentlichen Rechte eigentümlich sind. Weiter ist hervorzuheben, daß der Charakter einer öffentlich-rechtlichen Befugnis dadurch nicht geändert wird, daß dieselbe im einzelnen Falle den privatwirtschaftlichen Interessen der Berechtigten zu dienen geeignet ist, wie z. B. Ansprüche auf Benutzung öffentlicher Sachen und Einrichtungen.

Deshalb ist auch der Inhalt der öffentlich-rechtlichen Befugnisse, welcher der mannigfaltigste sein kann, für den Charakter derselben im wesentlichen durchaus gleichgültig. Darauf, ob derselbe Geldwert hat oder idealen Charakters, also in Geld nicht abschätzbar ist, kommt es nicht an.

Auch das trifft nicht in jeder Beziehung zu, daß die öffentlichen Rechte im Gegensatze zu den privatrechtlichen nicht verzichtbar seien. Auf öffentliche Rechte kann sowohl der Ausübung nach, wie was das Recht selbst anlangt, allerdings verzichtet werden (Nichtausübung von Wahlrechten, Niederlegung öffentlicher Aemter, Aufgabe der Staatsangehörigkeit u. s. w.). Selbstverständlicherweise kann aber auf solche Rechte nicht verzichtet werden, bei welchen der Charakter der Pflicht vorwiegt. Das gilt aber ebensogut für privatrechtliche Befugnisse wie für öffentlich-rechtliche.

Sonach läßt sich hinsichtlich des Unterschieds der öffentlich-rechtlichen Befugnisse von den privatrechtlichen nur so viel sagen: Alle subjektiven Rechte und Pflichten sind dann öffentlich-rechtliche, wenn sie sich aus dem Staatsverbande ableiten lassen, ihren Grund und Ursprung in der Zugehörigkeit zur staatlichen Gemeinschaft, beziehungsweise zu öffentlichen Korporationen haben. Alle anderen Rechte sind Privatrechte, gleichgültig insbesondere wer als Subjekt derselben erscheint, da ja auch der Staat Subjekt von privatrechtlichen Befugnissen und Pflichten sein kann.

---

[1] G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (2. Aufl.) S. 23.

§ 9.

Entstehung und Untergang (Erwerb und Verlust), beziehungsweise Veränderung öffentlicher Rechte und Pflichten.

I. Entstehung öffentlicher Rechte.

A. Voraussetzungen.

Daß die Entstehung öffentlicher Rechte bei derjenigen Person, für welche das betreffende Recht entstehen soll, Rechtsfähigkeit voraussetzt, bedarf wohl kaum der Hervorhebung. Dagegen ist darauf hinzuweisen, daß nicht bloß physischen Personen, sondern auch sogen. juristischen Personen öffentliche Rechte zustehen können [1], wenn auch die Rechtsfähigkeit der juristischen Personen in Bezug auf die öffentlichen Rechte eine beschränkte ist. Die meisten juristischen Personen sind nur rechtsfähig in Bezug auf das Vermögensrecht.

Abgesehen von der allgemeinen Rechtsfähigkeit ist der Erwerb öffentlicher Rechte gewöhnlich von gewissen Voraussetzungen abhängig, welche bei privatrechtlichen Befugnissen nicht verlangt werden. Solche Voraussetzungen sind:

1. Die Staatsangehörigkeit. Dieselbe wird regelmäßig vorausgesetzt bei allen politischen Rechten (Wahlrechten u. s. w.), während allerdings die sogen. bürgerlichen Rechte gewöhnlich auch den Ausländern eingeräumt werden, freilich insofern nur vergünstigungsweise, als die Ausländer jeder Zeit ausgewiesen werden können und damit ihre Rechtsstellung im Inlande verlieren.

2. Männliches Geschlecht. Auch hier macht sich der Unterschied zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten geltend. Während politische Rechte in der Regel nur Männern zustehen und nur ausnahmsweise Frauen, welche dann ihre Rechte durch männliche Stellvertreter ausüben lassen müssen, liegt die Sache bei den bürgerlichen Rechten anders. Bei bürgerlichen Rechten kommt es gewöhnlich auf das Geschlecht nicht an (vgl. z. B. § 11 Abs. 1 Gew.O.).

3. Ein gewisses Alter. Für die Entstehung, beziehungsweise den Erwerb bürgerlicher Rechte ist ebenfalls das Alter regelmäßig gleich-

[1] Z. B. stehen häufig Gemeinden und öffentlichen Korporationen politische Wahlrechte oder das Recht der Teilnahme an politischen Körperschaften zu.

gültig, während die politischen Rechte durchweg ein gewisses Alter, die Großjährigkeit, oder selbst eine höhere Altersstufe, z. B. das 25. oder 30. Lebensjahr, voraussetzen. Zu beachten ist dabei, daß die Festsetzung einer bestimmten Altersgrenze in solchen Fällen die Bedeutung hat, daß das Recht erst mit der Erreichung der Altersgrenze entsteht, während auf dem Gebiete des Privatrechts die Feststellung eines Großjährigkeitstermins nur für die persönliche Ausübung des bereits vorhandenen Rechts maßgebend ist. Nur in vereinzelten Fällen stehen auch Minderjährigen politische Rechte zu, deren Ausübung durch einen großjährigen Stellvertreter zu erfolgen hat.

4. Als sonstige Voraussetzungen öffentlicher, vor allem politischer Rechte kommen vor: eigene Haushaltung, Wohnsitz in einer Gemeinde, Selbständigkeit, Unbescholtenheit u. s. w.

B. Erwerbsgründe.

Der Erwerb öffentlicher Rechte wie überhaupt aller subjektiven Rechte setzt voraus: 1. einen Rechtssatz (Gesetz oder Gewohnheitsrecht), welcher an einen bestimmten Thatbestand eine subjektive Befugnis knüpft; 2. einen bestimmten Thatbestand, von dessen Vorhandensein die Entstehung des subjektiven Rechts abhängt.

Demgemäß erscheinen als Entstehungs- beziehungsweise Erwerbsgründe öffentlicher Rechte:

1. Gesetz, beziehungsweise Verordnung, Statuten von Gemeinden, Körperschaften u. s. w., und zwar kann dieser Titel in einer doppelten Weise sich geltend machen. Das Gesetz kann nämlich unmittelbar an einen gewissen Thatbestand, eine bestimmte Thatsache, eine öffentliche Befugnis knüpfen, wie z. B. die Grundrechte einem jeden Staatsangehörigen zustehen, weil er die Mitgliedschaft im Staate besitzt, oder politische Wahlrechte an die Thatsache geknüpft sind, daß ein Staatsangehöriger männlichen Geschlechts das 25. Lebensjahr erreicht hat, unbescholten ist, frei über sein Vermögen verfügen kann u. s. w. Es kann aber das Gesetz auch das betreffende Recht nicht sofort gewähren, sondern bloß einen Anspruch auf Verleihung desselben einräumen; dann muß erst diese Verleihung hinzukommen, um das Recht existent werden zu lassen, z. B. gewähren manche Gemeindeordnungen denjenigen Gemeindeangehörigen, welche gewissen

Voraussetzungen genügen, den Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts.

2. Spezielle Verleihung durch Verfügung, Konzession, Privileg u. s. w. an solche Personen, welche einen gesetzlichen Anspruch auf die Verleihung nicht haben. Die Verleihung erfolgt durch dasjenige staatliche Organ, welchem die Verfügung über das betreffende Verwaltungsgebiet zusteht, in den vorgeschriebenen Formen. Das trifft z. B. zu bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit an Ausländer, der Uebertragung öffentlicher Aemter, bei gewerblichen Approbationen und Konzessionen u. dgl. Bei den Konzessionen ist jedoch im einzelnen Falle zuzusehen, ob durch dieselben nicht etwa eine privatrechtliche Konzession gewährt worden ist, was auch der Fall sein kann.

3. Ein Entstehungsgrund öffentlicher Rechte ist ferner die Wahl, gleichgültig, ob dieselbe durch bestimmte Körperschaften oder durch die in bestimmte Kreise abgeteilten Staatsangehörigen erfolgt.

4. Der Vertrag. Bestritten ist, ob durch Vertrag öffentliche Rechtsverhältnisse entstehen können; es wird dies häufig mit der Behauptung in Abrede gestellt, daß das Verhältnis der Ueberordnung und Unterordnung, in welchem der Staat zu seinen Unterthanen steht, die Anwendung des Vertrags ausschließe. Hier wird man aber unterscheiden müssen. Da der Staat souveräne Macht ist, so kann er sich allerdings seinen Unterthanen gegenüber nicht in der Weise vertragsmäßig binden, daß er auf einen Teil seiner Souveränität verzichtet; denn ein jeder solcher Vertrag wäre ein Widerspruch mit seinem eigenen Wesen.

Ebenso ist richtig, daß die Organe des Staats, welche befugt sind, gewisse Verhältnisse nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften nach ihrem Ermessen durch einseitige Verfügungen und Beschlüsse zu regeln und zu entscheiden, an und für sich nicht befugt sind, diese Regelung durch Vertrag eintreten zu lassen und ihren Amtsuntergebenen subjektive Rechte einzuräumen, welche den Staat für die Zukunft binden würden.

Es steht aber nichts im Wege, daß der Staat, wie er durch einseitige Willenserklärung (Gesetz) Rechte und Pflichten für die Einzelnen entstehen lassen kann, öffentlich-rechtliche Verhältnisse

rend die politischen Rechte
eit, oder selbst eine höhere
ahr, voraussetzen. Zu be
r bestimmten Altersgrenze
s Recht erst mit der Erre
f dem Gebiete des Pri
eitstermins nur für die p
Rechts maßgebend ist.
rjährigen politische Rech
ihrigen Stellvertreter zu
sonstige Voraussetzungen
nen vor: eigene Hausha
bständigkeit, Unbescholten

B. Erwerbs

rwerb öffentlicher Rechte
oraus: 1. einen Rechtssatz
einen bestimmten Thatbe
einen bestimmten Thatbest
ng des subjektiven Rechts
mäß erscheinen als Entsteh
tlicher Rechte:
setz, beziehungsweise Ver
örperschaften u. s. w., und
Weise sich geltend machen.
n einen gewissen Thatbest
iche Befugnis knüpfen, w
tsangehörigen zustehen,
tzt, oder politische Wahl
n Staatsangehöriger män
t hat, unbescholten ist,
w. Es kann aber d
gewähr

ame
mand,
gewissen.

Wegfall des berechtigten Subjekts, also
Personen durch den Tod, bei juristischen Personen
[illegible]ben, sei es durch freiwillige Beschlußfassung, sei es
[illegible] der zuständigen Behörde.
[illegible]chen Rechte sind in der Regel höchstpersönliche, und
bei denselben nur ganz ausnahmsweise eine Rechts-
[illegible] B. § 46 Gew.O.; s. S. 47).
Wegfall sachlicher oder persönlicher Vor-
[illegible] des Rechts, z. B. der Staatsangehörigkeit, der Zu-
[illegible]iner bestimmten Gemeinde oder Korporation, des
[illegible]rundstücks, welcher die Voraussetzung eines bestimmten
[illegible]fen ist.
[illegible]hung des Rechts durch Strafurteil, z. B. als
öffentlichen Aemtern, durch verwaltungsgerichtliches
[illegible] Verfügung der Behörde, vorausgesetzt, daß das
[illegible] Entziehung zuläßt.
[illegible]nahme des Rechts durch die Behörde, z. B. bei
[illegible]r Approbationen, wenn das Gesetz eine solche Zu-
[illegible] beziehungsweise das Recht überhaupt nur wider-
[illegible]r.
[illegible]g und Verzicht. Insoweit der Vertrag überhaupt
[illegible] des öffentlichen Rechts Anwendung finden kann,
[illegible]trag auch öffentlich-rechtliche Befugnisse aufgehoben
[illegible]sweise eine Veränderung erleiden. Ebenso kann
[illegible]chte verzichtet werden, so kann man z. B. die Staats-
[illegible] das Gemeindebürgerrecht aufgeben, ein Amt nieder-
[illegible]gesetzgebenden Körperschaft austreten u. s. w. Selbst-
[illegible] ist die Aufgabe eines öffentlichen Rechts dann nicht
dasselbe gleichzeitig eine Pflicht ist. Ebensowenig
welcher vertretungsweise, z. B. für den Staat oder
ein öffentliches Recht ausübt, auf dasselbe verzichten
über das Recht keine unbedingte Verfügung hat.
Verjährung. Die Ausübung oder Nichtausübung
während einer bestimmten Zeit ist im allgemeinen kein
[illegible]grund oder Erlöschungsgrund für öffentliche Rechte und
Ausnahmsweise lassen jedoch die Gesetze öffentliche Rechte

zwischen sich und seinen Unterthanen durch Vertrag begründet, und daß die staatlichen Organe durch Gesetz ausdrücklich ermächtigt werden, gewisse Verhältnisse des staatlichen Lebens durch Verträge zu regeln. In der That kommen derartige Verträge auf allen Gebieten der staatlichen Verwaltung vor. Man denke nur an die Verträge, durch welche Staatsdienerverhältnisse begründet werden, die Kapitulationsverträge der Militärverwaltung u. s. w. Höchst bezeichnend waren in dieser Hinsicht die Verträge, welche seiner Zeit einzelne Staaten mit den ehemals reichsunmittelbaren Herren über ihre rechtliche Stellung abgeschlossen haben[1].

In solchen Fällen liegt eine vertragsmäßige Bindung der Kontrahenten, also einerseits des Staats, andererseits der betreffenden Unterthanen, vor, und es entstehen öffentliche Individualrechte für dieselben. Der souveräne Charakter des Staats kommt aber auch solchen Verhältnissen gegenüber stets dadurch zur Geltung, daß wie der Staat überhaupt gegebenen Falles jedes Recht, namentlich auch Privatrechte, aufheben kann, so er auch in der Lage ist, derartige Rechtsverhältnisse durch Gesetz zu beseitigen.

Für die Möglichkeit von Verträgen als Entstehungsgrund öffentlicher Rechte ist aber weiter zu beachten, daß es nicht notwendig ist, daß solche Verträge gerade immer zwischen dem Staate und Unterthanen geschlossen werden, sondern auch zwischen dem Staate unterworfenen Rechtssubjekten denkbar sind. So kommen Verträge zwischen Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörpern über Grenzveränderungen und die sich aus solchen Grenzveränderungen ergebenden Auseinandersetzungen, über gemeinschaftliche Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Wege, Schulhäuser und sonstiger Einrichtungen vor u. dgl.

II. Untergang, beziehungsweise Veränderung öffentlich-rechtlicher Befugnisse.

1. Durch Gesetz, Verordnung u. s. w. z. B. wenn eine Kategorie von Personen, welcher bisher das Wahlrecht zur Volksvertretung zustand, dasselbe entzogen wird.

[1] Vgl. z. B. Rönne II S. 282 ff.

2. Durch Wegfall des berechtigten Subjekts, also bei physischen Personen durch den Tod, bei juristischen Personen Auflösung derselben, sei es durch freiwillige Beschlußfassung, sei es durch Verfügung der zuständigen Behörde.

Die öffentlichen Rechte sind in der Regel höchstpersönliche, und gibt es deshalb bei denselben nur ganz ausnahmsweise eine Rechtsnachfolge (vgl. z. B. § 46 Gew.O.; s. S. 47).

3. Durch Wegfall sachlicher oder persönlicher Voraussetzungen des Rechts, z. B. der Staatsangehörigkeit, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinde oder Korporation, des Besitzes eines Grundstücks, welcher die Voraussetzung eines bestimmten Wahlrechts gewesen ist.

4. Entziehung des Rechts durch Strafurteil, z. B. als Ehrenfolge bei öffentlichen Aemtern, durch verwaltungsgerichtliches Urteil oder durch Verfügung der Behörde, vorausgesetzt, daß das Gesetz eine solche Entziehung zuläßt.

5. Zurücknahme des Rechts durch die Behörde, z. B. bei Konzessionen oder Approbationen, wenn das Gesetz eine solche Zurücknahme zuläßt, beziehungsweise das Recht überhaupt nur widerruflich erteilt war.

6. Vertrag und Verzicht. Insoweit der Vertrag überhaupt auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts Anwendung finden kann, können durch Vertrag auch öffentlich-rechtliche Befugnisse aufgehoben werden, beziehungsweise eine Veränderung erleiden. Ebenso kann auf öffentliche Rechte verzichtet werden, so kann man z. B. die Staatsangehörigkeit oder das Gemeindebürgerrecht aufgeben, ein Amt niederlegen, aus einer gesetzgebenden Körperschaft austreten u. s. w. Selbstverständlicherweise ist die Aufgabe eines öffentlichen Rechts dann nicht zulässig, wenn dasselbe gleichzeitig eine Pflicht ist. Ebensowenig wird derjenige, welcher vertretungsweise, z. B. für den Staat oder eine Gemeinde, ein öffentliches Recht ausübt, auf dasselbe verzichten können, da er über das Recht keine unbedingte Verfügung hat.

7. Die Verjährung. Die Ausübung oder Nichtausübung eines Rechts während einer bestimmten Zeit ist im allgemeinen kein Entstehungsgrund oder Erlöschungsgrund für öffentliche Rechte und Pflichten. Ausnahmsweise lassen jedoch die Gesetze öffentliche Rechte

durch Ausübung während einer bestimmten Zeit entstehen, beziehungsweise durch Nichtausübung untergehen; so geht z. B. nach § 21 des Reichsgesetzes vom 1. Juni 1870 die Reichs- und Staatsangehörigkeit für diejenigen verloren, welche das Bundesgebiet verlassen und sich zehn Jahre lang ununterbrochen im Auslande aufgehalten haben, ohne sich in eine Konsulatsmatrikel eintragen zu lassen [1].

III. Entstehung und Untergang öffentlicher Pflichten.

Bei der Entstehung öffentlicher Pflichten kommen zunächst die gleichen Voraussetzungen in Betracht, von denen die Entstehung der öffentlichen Rechte abhängt. So ist insbesondere das männliche Geschlecht Voraussetzung aller derjenigen Pflichten, bei denen es sich um persönliche Dienstleistungen im öffentlichen Interesse handelt, wie der Wehrpflicht und der Verpflichtung zur Uebernahme öffentlicher Aemter. Desgleichen kommen bei allen diesen öffentlichen Pflichten als Voraussetzungen Staatsangehörigkeit und ein gewisses Alter in Betracht.

Ebenso sind die Entstehungs- und Untergangsgründe für die öffentlichen Pflichten die gleichen wie für die öffentlichen Rechte, also Gesetz, behördliche Verfügung, Vertrag, Verjährung, Wegfall des verpflichteten Subjekts oder die Pflicht begründenden sachlichen Voraussetzungen. Hervorzuheben ist, daß eine öffentliche Pflicht auch durch eine vom zuständigen Organe gewährte Dispensation aufgehoben werden kann, wenn das Gesetz für einzelne Fälle eine solche Dispensation gestattet, und daß in Bezug auf einzelne verfallene Leistungen einer öffentlichen Pflicht, wie z. B. der Steuerpflicht, eine Befreiung durch Nachlaßgewährung eintreten kann.

IV. Rechtsnachfolge bei öffentlichen Rechtsverhältnissen.

Wie bereits oben hervorgehoben, sind die öffentlichen Rechte und Pflichten in der Regel höchstpersönliche, sie gehen unter mit dem Wegfall des berechtigten, beziehungsweise verpflichteten Subjekts. Die

[1] Weitere Beispiele bei Loening S. 17 Nr. 5. — Zu beachten ist, daß die sogen. unvordenkliche Verjährung nicht als Erwerbsgrund für Rechte, also auch nicht für öffentliche Befugnisse betrachtet werden kann, sondern lediglich als Vermutung für die Rechtsgültigkeit der in früherer Zeit erfolgten Entstehung.

öffentlichen Rechtsverhältnisse sind aber auch gewöhnlich in Bezug auf ihren Inhalt und die in denselben stehenden Personen der Disposition der Beteiligten entzogen. Deshalb findet auch in der Regel keine Rechtsnachfolge in öffentlichen Rechtsverhältnissen statt; auch in solchen Fällen, in welchen eine Analogie der privatrechtlichen Rechtsnachfolge vorzuliegen scheint, ist dies nicht der Fall, sondern ist das fragliche Recht in der Person des Berechtigten neu entstanden. So findet insbesondere in denjenigen Fällen, in denen der Erwerb eines öffentlichen Rechts an eine privatrechtliche Voraussetzung geknüpft ist, nicht eine Rechtsnachfolge in das öffentliche Recht des Vorgängers statt, sondern nur eine Nachfolge in dessen Privatrecht, welche allerdings bewirkt, daß nunmehr in der Person des privatrechtlichen Nachfolgers diejenigen Voraussetzungen vorhanden sind, von welchen die Entstehung oder der Erwerb des öffentlichen Rechts abhängig ist. Ausnahmsweise gestattet jedoch das Gesetz eine Rechtsnachfolge in ein öffentlich-rechtliches Verhältnis; so geht nach § 46 der Reichsgewerbeordnung die erteilte gewerbliche Konzession, also ein öffentliches Recht, auf die Witwe und die minderjährigen Kinder über [1].

§ 10.

Rechtsschutz in Bezug auf öffentlich-rechtliche Verhältnisse.

I. Rechtsschutz in Bezug auf öffentliche Rechte.

Der Rechtsschutz in Bezug auf öffentlich-rechtliche Verhältnisse kann in dreifacher Weise gewährt werden: a) durch die Strafgerichte, b) durch die Zivilgerichte, c) durch die Verwaltungsgerichte, beziehungsweise Verwaltungsbehörden.

Was zunächst den strafrichterlichen Schutz anlangt, so ist die Verletzung einer Anzahl öffentlich-rechtlicher Befugnisse speziell unter Strafe verboten (vgl. z. B. Str.G.B. §§ 105—109). Ebenso wird die widerrechtliche Verletzung der meisten Grundrechte durch Beamte strafrechtlich verfolgt (z. B. Str.G.B. §§ 339, 340, 341, 342 u. s. w.).

[1] Der Vollständigkeit halber mag noch erwähnt werden, daß in gewissen Fällen öffentliche Rechte ruhen, z. B. während eines Konkurses, der über das Vermögen des Berechtigten verhängt ist; in einzelnen Fällen sind auch öffentliche Rechte unausübbar, z. B. wenn der Berechtigte seinen Wohnsitz nicht an dem Orte hat, wo das Recht auszuüben ist.

Anlangend sodann den Rechtsschutz durch die Zivilgerichte, so ist mitunter die Entscheidung von Streitigkeiten über öffentliche Rechte durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift vor die Zivilgerichte verwiesen, dies ist z. B. der Fall mit dem preußischen Gesetz vom 12. Mai 1861 über die Erweiterung des Rechtswegs, durch welches verschiedene Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur der Rechtsprechung der Zivilgerichte unterstellt wurden. Außerdem kann die widerrechtliche Verletzung öffentlicher Rechte eine Verpflichtung zur Entschädigung begründen, und erfolgt dann die Entscheidung über die Entschädigungspflicht durch die Zivilgerichte. In solchen Fällen beschränkt sich die Entscheidung der Zivilgerichte nicht auf die Entschädigungsfrage, sondern hat auch die Feststellung zum Gegenstande, ob das öffentliche Recht verletzt wurde.

Diejenigen Gerichte, welche besonders zur Handhabung des Rechtsschutzes in Bezug auf öffentlich-rechtliche Verhältnisse berufen sind, sind die Verwaltungsgerichte. Wo solche Verwaltungsgerichte nicht bestehen, treten die Verwaltungsbehörden an ihre Stelle, welche dann die Entscheidung über öffentliche Rechte und Pflichten zu treffen haben.

II. Streitigkeiten über öffentliche Pflichten und Geltendmachung öffentlicher Pflichten.

Streitigkeiten über öffentliche Pflichten, welche den einzelnen Staatsangehörigen gegenüber dem Staate, beziehungsweise gegenüber öffentlichen Korporationen obliegen, oder öffentlichen Korporationen gegenüber dem Staate, haben, wie soeben erwähnt, die Verwaltungsgerichte, beziehungsweise Verwaltungsbehörden zu entscheiden, soweit nicht ausnahmsweise die Zivilgerichte für zuständig erklärt sind. Hervorzuheben ist jedoch dabei, daß solche Pflichten von den zuständigen Behörden geltend gemacht werden, ohne daß es einer richterlichen Feststellung der Verpflichtung bedarf. Erst wenn gegen die Verfügung der Behörde, durch welche die Leistung der Pflicht verlangt wird, Widerspruch erhoben wurde, erfolgt eine gerichtliche Entscheidung über Bestand und Umfang der Verpflichtung. Die Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten ist aber auch sehr häufig mit krimineller oder polizeilicher Strafe bedroht (vgl. z. B. Str.G.B. § 142 — Verletzung der Wehrpflicht).

Oeffentliches Vermögen und öffentliche Sachen[1].

§ 11.

Begriff und Arten der öffentlichen Sachen und des öffentlichen Vermögens.

I. Das öffentliche Vermögen.

Unter Vermögen versteht man die Summe aller wirtschaftlichen Güter, über welche einer physischen oder juristischen Person die rechtliche Verfügung zusteht, so daß sie dieselben zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse gebrauchen und verbrauchen kann.

Im spezifisch juristischen Sinne bezeichnet sodann das Wort „Vermögen" den Inbegriff (universitas) aller vermögensrechtlichen Beziehungen einer Person in der Weise, daß zum Vermögen nicht bloß die Aktiva, sondern auch die Passiva, Schulden, gerechnet werden. Die Bedeutung dieses juristischen Begriffs des Vermögens liegt hauptsächlich darin, daß das Vermögen als Ganzes (universitas) besonderen rechtlichen Bestimmungen, z. B. im Erbrechte, unterliegt, bei welchen die einzelnen Bestandteile derselben zunächst nicht in Betracht kommen.

Da der Staat zur Erfüllung seiner Zwecke einer großen Menge wirtschaftlicher Güter bedarf, sonach auch als eine wirtschaftliche Persönlichkeit erscheint, so kann man ebenfalls von einem Staatsvermögen

[1] Die Lehre von den „öffentlichen Sachen" und dem „öffentlichen Vermögen" hat bisher in der Darstellung des Verwaltungsrechts noch nicht die gebührende Beachtung gefunden, obwohl dieselbe zum Verständnis mancher Verwaltungsgebiete, z. B. des Verkehrswesens, Wegerechts u. s. w., notwendig ist. Hier können nur einige allgemeine Gesichtspunkte hervorgehoben werden, eine genauere Darstellung der Lehre würde einen größeren Raum in Anspruch nehmen, als er hier zur Verfügung steht. — Vgl. über öffentliche Sachen, beziehungsweise öffentliches Vermögen: Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts (2. Aufl.) I § 64; Windscheid, Pandekten I § 145; F. F. Mayer, Grundsätze des Verw.R. §§ 46—69; Rönne § 419; Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft (5. Aufl.) II S. 142 ff. — Höchst interessant ist auch das in der Schrift von Meili („Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betreffend die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden" 1885) mitgeteilte, auf die Frage bezügliche Material.

sprechen, welches, als universitas aufgefaßt, aus Aktiven und Passiven besteht, wie sich bei der sogen. Staatsverlassenschaft zeigt, welche insbesondere auch den Uebergang der sämtlichen vermögensrechtlichen Befugnisse und Pflichten des Staats, sei es auf eine andere staatliche Persönlichkeit, sei es auf einen neuen Inhaber der gesamten Staatsgewalt, zum Gegenstande hat. Mit dem Ausdruck „Staatsvermögen" bezeichnet man jedoch gewöhnlich bloß die Aktiva des Staats. Das Staatsvermögen in diesem Sinne läßt sich zerlegen in:

a) Das Finanzvermögen des Staats oder die Staatsgüter im engeren Sinne. Dasselbe umfaßt diejenigen Güter und Vermögensrechte, welche dazu bestimmt sind, einen wirtschaftlichen Ertrag zu geben, die finanziellen Einnahmen des Staats zu vermehren. Dazu gehören Wertkapitalien (Staatsschatz, öffentliche Fonds), Grundbesitz (Domänen, Forsten, Bergwerke u. s. w., gewerbliche Anlagen, Fabriken, Brauereien u. s. w.). Dieses Vermögen dient mittelbar allerdings auch dem öffentlichen Interesse, ist jedoch der gemeinen Benutzung nicht anheimgegeben. Bezüglich des Erwerbs und Besitzes dieses Finanzvermögens steht der Staat im allgemeinen unter den Regeln des Privatrechts.

b) Das sogen. Verwaltungsvermögen des Staats od'er der Staatsbesitz. Bei diesem Vermögen handelt es sich nicht oder doch nicht in erster Linie um den finanziellen Ertrag, sondern darum, daß der Staat die Mittel besitze zur Erfüllung seiner allgemeinen oder speziellen Aufgaben und Zwecke. Hier kommen also in Betracht öffentliche Wege, Gewässer, Verkehrsanstalten, die den verschiedenen Verwaltungszweigen dienenden Gebäude, Mobilien, Sammlungen und Gerätschaften u. s. w.

Was den rechtlichen Charakter des Verwaltungsvermögens des Staats anlangt, so ist vor allem das Verfügungsrecht, welches dem Staat hinsichtlich desselben zusteht, streng von der Gebietshoheit zu trennen, d. h. der Staatsgewalt insofern als Gegenstand derselben das Gebiet erscheint; denn die Gebietshoheit gibt dem Staat, beziehungsweise dem Inhaber der Staatsgewalt keineswegs das Eigentumsrecht an den das Gebiet bildenden Grundstücken und den in demselben befindlichen Sachgütern. Ebenso darf das Verwaltungs-

vermögen des Staats nicht verwechselt werden mit der res omnium communes, den öffentlichen Sachen im weiteren Sinne. Man versteht darunter solche Gegenstände der Natur, welche ihrer Beschaffenheit nach einen ausschließlichen Besitz und eine ausschließliche Benutzung durch einzelne Personen nicht zulassen, wie das Meer, die fließende Wasserwelle, die wehende Luft. Diese Gegenstände können deshalb auch in niemandes Eigentum stehen, folglich auch nicht im Eigentum des Staats, sie sind in Wirklichkeit allen Menschen gemeinsam; der Staat besitzt nur bis zu einem gewissen Grade die Möglichkeit, die gemeinsame Benutzung derselben durch seine Vorschriften zu regeln.

Das Verwaltungsvermögen des Staats oder die öffentlichen Sachen im engeren Sinne, auch öffentliches Gut genannt, dagegen bilden bewegliche und unbewegliche Sachen, an welchen ein Eigentumsrecht möglich ist und welche auch regelmäßig im Eigentum des Staats, oder doch einer öffentlichen Korporation, stehen, deren Benutzung aber mit Rücksicht auf den Zweck, welchem sie zu dienen bestimmt sind, nicht durch die Vorschriften des Privatrechts, sondern des öffentlichen Rechts geregelt ist. Infolgedessen können an denselben keine Rechte Dritter entstehen, welche ihre allgemeine Benutzung beeinträchtigen würden, sie stehen unter besonderem strafrechtlichen und polizeilichen Schutz und sind, solange sie die Eigenschaft der öffentlichen Sachen haben, entweder nicht veräußerlich oder nur unter erschwerenden Bedingungen und Voraussetzungen.

Oeffentliche Sachen im engeren Sinne müssen aber nicht gerade im Eigentume des Staats stehen, und insofern fällt der Begriff des Verwaltungsvermögens des Staats und der Begriff der öffentlichen Sachen keineswegs zusammen. Es kann vielmehr das Eigentum an einer öffentlichen Sache auch einer Gemeinde oder einem sonstigen Kommunalverbande, einer Korporation oder Stiftung und selbst einer Privatperson, beziehungsweise einem Vereine oder einer juristischen Person des Privatrechts zustehen, wie dies z. B. bei Gemeindewegen, öffentlichen Gebäuden, Verkehrsanstalten (Privateisenbahnen) der Fall ist. Ausschlaggebend ist nur, daß der betreffende Gegenstand der öffentlichen Benutzung, beziehungsweise einem Zweige der öffentlichen Verwaltung dient. Die Eigenschaft

einer öffentlichen Sache ist ganz unabhängig von der Frage, wem das Eigentum an dem Substrate, dem Körper derselben, gehört.

II. Die öffentlichen Sachen.

Der rechtliche Charakter der öffentlichen Sachen besteht nach vorstehendem darin, daß ihre Benutzung und ihr Gebrauch gemein sind, gleichgültig ob sie unentgeltlich oder gegen Entrichtung bestimmter Gebühren benutzt oder gebraucht werden können, beziehungsweise ob die Benutzung überhaupt jedermann oder nur den Angehörigen bestimmter Kreise, z. B. einer Gemeinde oder eines Kommunalverbands, zusteht. Dadurch nun unterscheiden sich die öffentlichen Sachen von denjenigen Gegenständen des Verwaltungsvermögens, welche, wie die der Benutzung öffentlicher Behörden dienenden Gebäude und Mobilien, Waffen, militärische Anstalten und Einrichtungen u. s. w., zwar unmittelbar den einzelnen öffentlichen Dienstzweigen dienen, jedoch nicht dem gemeinen Gebrauche unterliegen. Es ist deshalb entsprechender, die öffentlichen Sachen überhaupt aus dem Verwaltungsvermögen auszuscheiden und dieselben als einen selbständigen Bestandteil des Staatsvermögens zu behandeln, so daß sich folgende Zusammenstellung ergibt: 1. Finanzvermögen, 2. Verwaltungsvermögen, 3. öffentliche, dem gemeinen Gebrauche unterstellte Sachen.

Daneben sind dann noch die res omnium communes, die Sachen, aufzuführen, welche in niemandes Eigentum stehen können und sich dadurch von den öffentlichen Sachen unterscheiden, an denen Eigentum möglich ist, welche aber andererseits das mit den öffentlichen Sachen gleich haben, daß sie auch dem gemeinen Gebrauche dienen.

§ 12.

Die Rechtsverhältnisse an öffentlichen Sachen.

I. Das Finanzvermögen des Staats, der Kommunalverbände und öffentlichen Korporationen [1].

Die Gegenstände des Finanzvermögens werden im allgemeinen erworben und veräußert nach den Grundsätzen des Privatrechts. Aller-

[1] Daß nicht bloß der Staat, sondern auch die Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörper Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen besitzen können, bedarf wohl keiner besonderen Hervorhebung. Vgl. übrigens §§ 25 ff.

dings gelten in der Regel besondere öffentlich-rechtliche Vorschriften, wonach die Erwerbung, Veräußerung und Verwaltung des Finanzvermögens besonderen Förmlichkeiten unterliegt; allein durch solche Vorschriften wird die grundsätzliche Geltung des bürgerlichen Rechts auf diesem Gebiete so wenig ausgeschlossen als durch die Vorschriften, welche die Veräußerung des Mündelguts an die Genehmigung der Obervormundschaftsbehörde binden.

II. Das Verwaltungsvermögen und die öffentlichen Sachen im engeren Sinne.

Hier ist zu unterscheiden der Erwerb der des Eigentums fähigen Gegenstände, welche die Grundlage des Verwaltungsvermögens bilden, und die Erklärung dieser Gegenstände zu öffentlichen Sachen. Der Eigentumserwerb dieser Gegenstände kann ebenfalls erfolgen im Wege des gewöhnlichen privatrechtlichen Verkehrs; so kann der Staat den für Anlage eines öffentlichen Wegs, eines Kanals, einer Festung u. s. w. notwendigen Grundbesitz kaufen oder eintauschen. Bei Mobilien ist diese Erwerbsart die Regel. Der Staat kann aber, wenn er die fraglichen Gegenstände im Wege des freiwilligen Erwerbs nicht erlangen kann, dieselben im Wege der Enteignung (Expropriation) an sich bringen, beziehungsweise er kann einen Kommunalverband, eine öffentliche Korporation und selbst Private, beziehungsweise Privatgesellschaften ermächtigen sich den zur Herstellung einer öffentlichen Sache nötigen Grundbesitz auf dem Wege der Expropriation zu verschaffen. In solchen Fällen erfolgt dann der Erwerb der fraglichen Gegenstände nicht durch ein Rechtsgeschäft des Privatrechts, sondern durch eine Maßregel des öffentlichen Rechts.

III. Die Verleihung der Eigenschaft der „öffentlichen Sache“.

Gänzlich verschieden von der Frage des Erwerbs der zur Herstellung einer öffentlichen Sache notwendigen Gegenstände ist die Frage der Erklärung der Eigenschaft einer öffentlichen Sache. Diese Erklärung und Feststellung gehört stets dem öffentlichen Rechte an. Dieselbe kann erfolgen: 1. durch Gesetz, indem das Gesetz z. B. ausdrücklich diejenigen Wege und Gewässer aufzählt, welche als öffentliche gelten sollen, oder indem das Gesetz im einzelnen Falle

einem Gegenstande oder einer Einrichtung die Eigenschaft einer öffentlichen Sache beilegt; 2. durch Verfügung oder Beschluß einer Behörde, welche auf Grundlage der allgemeinen Rechtsnormen einem einzelnen Gegenstande, z. B. einem Wege, oder einer ganzen Kategorie von Gegenständen die Eigenschaft öffentlicher Sachen beilegt; 3. ausnahmsweise kann auch einem Gegenstande stillschweigend die Eigenschaft einer öffentlichen Sache beigelegt werden dadurch, daß er dauernd als öffentliche Sache benutzt wird. So wird z. B. ein Weg, welcher längere Zeit widerspruchslos als öffentlicher benutzt worden ist, die Eigenschaft als öffentliche Sache annehmen. Es liegt hier ein der Ersitzung analoger Fall vor, welcher jedoch mit derselben nicht zu verwechseln ist.

IV. Der Untergang einer öffentlichen Sache.

Derselbe tritt ein entweder durch Untergang desjenigen Gegenstandes, an welchem die Eigenschaft der öffentlichen Sache haftete, oder durch gesetzliche Bestimmung oder behördliche Verfügung, durch welche entweder allgemein oder im einzelnen Falle eine ganze Kategorie öffentlicher Sachen, beziehungsweise eine einzelne öffentliche Sache ihrer Eigenschaft entkleidet wird.

Auch stillschweigend kann die Eigenschaft einer öffentlichen Sache dadurch verloren gehen, daß sie thatsächlich nicht mehr als solche behandelt wird.

V. Verpflichtung zur Herstellung öffentlicher Sachen.

Eine rechtliche Verpflichtung des Staats zur Herstellung öffentlicher Sachen besteht im allgemeinen nicht, deshalb kann auch der Staat nicht gezwungen werden, solche Gegenstände zu unterhalten und erhalten. Dagegen kann allerdings einer Gemeinde oder einem Kommunalverbande, beziehungsweise einer öffentlichen Korporation die Verpflichtung zur Herstellung, Erhaltung und Unterhaltung öffentlicher Sachen durch Gesetz, Verfügung, eventuell auch durch Vertrag auferlegt sein.

Ganz abgesehen von solchen den Gemeinden u. s. w. obliegenden Verpflichtungen sind in der Regel im Interesse der Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Sachen (Wege, Gewässer u. s. w.) den

Staats- und Gemeindeangehörigen gewisse öffentliche Lasten auferlegt, beziehungsweise es bestehen zu Gunsten öffentlicher Sachen und Einrichtungen öffentlich-rechtliche Servituten auf den anstoßenden Grundstücken. So besteht für gewisse Personen die Verpflichtung, Straßenfronden zu leisten, Gräben und Flüsse zu räumen; die nächsten Ufergrundstücke eines schiffbaren Flusses sind dem Leinpfade unterworfen; die vor der Umwallung einer Festung liegenden Grundstücke unterliegen den Rayonbeschränkungen u. s. w.

VI. Recht auf Benutzung öffentlicher Sachen.

Das Recht auf Benutzung öffentlicher Sachen steht jedem Mitgliede des Staats, beziehungsweise des betreffenden Kommunalverbandes zu, die Art und Weise der Benutzung ist aber durch besondere Vorschriften (Reglements u. s. w.) geordnet, denen sich die Einzelnen fügen müssen. Die Benutzung wird entweder unentgeltlich gewährt oder nur gegen Entrichtung von Gebühren, welche öffentlich-rechtlicher Natur sind und unterschieden werden müssen von den Vergütungen, welche für Leistungen zu entrichten sind, die sich an öffentliche Sachen anschließen, wie z. B. die Transportleistungen der Eisenbahnen. Freilich wird gerade bei den Verkehrsanstalten sehr häufig in den für Benutzung derselben zu entrichtenden Beträgen Gebühr einerseits und Vergütung andererseits zu einem untrennbaren Ganzen verschmolzen sein.

VII. Privatrechtliche Nutzungsrechte an öffentlichen Sachen.

Da die Gegenstände, welchen die Eigenschaft öffentlicher Sachen zukommt, im Eigentum des Staats, beziehungsweise von Gemeinden und selbst Privaten stehen können, so ist es an und für sich denkbar, daß Einzelnen dingliche oder persönliche Nutzungsrechte privatrechtlicher Natur an diesen Gegenständen zustehen. Selbstverständlicherweise darf durch derartige Rechte der Zweck der öffentlichen Sache nicht aufgehoben oder beeinträchtigt werden. Ist dies aber nicht der Fall, so steht der Einräumung solcher Rechte an öffentlichen Sachen nichts im Wege; so kann es z. B. keinem Bedenken unterliegen, die Fischereinutzung an einem öffentlichen Gewässer zu verpachten. Mitunter kann sogar eine öffentliche Einrichtung erst auf diese

Weise ihren Zweck erfüllen, z. B. die Telegraphen und Eisenbahnen, welche dadurch dem Verkehre dienen, daß einzelne Privatpersonen mit den betreffenden Verwaltungen Transportverträge abschließen.

VIII. Die res omnium communes.

Daß an diesen Sachen ihrer Natur nach ein Eigentumsrecht nicht möglich ist, ist bereits hervorgehoben worden. Es kann sich daher bei denselben nur darum handeln, daß durch die öffentliche Gewalt die allgemeine Benutzung solcher Sachen geregelt wird.

§ 13.

Rechtsstreitigkeiten über öffentliches Vermögen und öffentliche Sachen. Strafrechtlicher Schutz öffentlicher Sachen.

I. Fiskalische Prozesse.

Während in Frankreich die meisten Rechtsstreitigkeiten über das Finanzvermögen des Staats vor die Administrativjustiz gehören [1], gilt in Deutschland der Grundsatz, daß alle derartige Rechtsstreitigkeiten als fiskalische Prozesse vor die ordentlichen Gerichte zu bringen sind. Es ist dies eine Folgerung der Auffassung, daß der Staat als Fiskus dem bürgerlichen Rechte unterworfen ist. Selbstverständlicherweise greift die gleiche Auffassung auch bei dem Finanzvermögen der Gemeinden und Kommunalverbände Platz.

Maßgebend für den im vorstehenden dargelegten Grundsatz ist gegenwärtig § 4 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung: „Für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande oder der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, darf aus dem Grunde, weil als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder andere öffentliche Korporation beteiligt ist, der Rechtsweg durch die Landesgesetzgebung nicht ausgeschlossen werden."

II. Rechtsstreitigkeiten über öffentliche Sachen.

Was Rechtsstreitigkeiten über öffentliche Sachen anlangt, so kann

a) Streit darüber entstehen, ob ein Gegenstand oder eine Einrichtung die Eigenschaft einer öffentlichen Sache hat. Dieser Streit

---

[1] Vgl. darüber Stengel in Hirth's Annalen 1876 S. 820 ff.

kann allerdings auch nebenher in einem Zivil- oder Strafprozesse zum Austrage gebracht werden. Abgesehen von diesen Fällen hat jedoch die Entscheidung der Frage, ob etwas als öffentliche Sache zu betrachten ist, beziehungsweise welchen Umfang eine öffentliche Sache hat, z. B. die Abgrenzung eines öffentlichen Wegs gegen Privatgrundstücke, durch die Verwaltungsgerichte, beziehungsweise Verwaltungsbehörden zu erfolgen [1].

b) Desgleichen gehören Streitigkeiten über die Pflicht zur Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Sachen, über Leistungen im Interesse solcher Sachen und öffentlich-rechtliche Servituten vor die Verwaltungsgerichte, beziehungsweise Verwaltungsbehörden.

c) Ebenso werden Streitigkeiten über die Benutzung öffentlicher Sachen und Anstalten, sowie über die für diese Benutzung zu entrichtenden Gebühren von den genannten Gerichten und Behörden entschieden.

III. Strafrechtlicher Schutz öffentlicher Sachen.

Im Interesse der Unterhaltung und ordnungsmäßigen Benutzung öffentlicher Sachen sind verschiedene strafrechtliche und polizeistrafrechtliche Vorschriften gegeben, und sind auf diese Weise die öffentlichen Sachen unter den Schutz des Strafrichters gestellt (vgl. z. B. Str.G.B. §§ 304, 305, 366 Z. 9, 10, 366a u. s. w.).

§ 14.

Geschichte des Verwaltungsrechts [2].

I. Allgemeine Gesichtspunkte.

Solange es staatliche Gemeinwesen gibt, hat es auch eine staatliche Verwaltung und ein Verwaltungsrecht gegeben; denn in einem einigermaßen geordneten Staate müssen die Befugnisse der mit der Besorgung der als gemeinschaftliche anerkannten Aufgaben betrauten

---

[1] Vgl. z. B. preußisches Zuständigkeitsgesetz §§ 56, 58, 65; preußisches Gesetz vom 20. Aug. 1883 § 1.

[2] Für die Geschichte des Verwaltungsrechts kann zunächst auf die Lehrbücher der Staats- und Reichsgeschichte verwiesen werden, indem dieselben selbstverständlicherweise auch das öffentliche Recht berücksichtigen. Ebenso enthalten auch gewöhnlich die

Organe und die Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen diesen Organen gegenüber wenigstens im allgemeinen bestimmt sein. Der Umfang und der Charakter der Verwaltung und des Verwaltungsrechts ist aber freilich sehr verschieden, einerseits nach der jeweils geltenden Auffassung vom Staatszweck und andererseits nach der Neigung der Rechtsordnung, die Stellung der Staatsbürger gegenüber der staatlichen Gesamtheit scharf abzugrenzen.

II. Das römische Verwaltungsrecht.

Das römische Staatswesen hatte namentlich in der Kaiserzeit eine sehr ausgebildete Verwaltung und dementsprechend auch ein ziemlich entwickeltes Staats- und Verwaltungsrecht, wie die Werke von Mommsen und Marquardt [1] dargethan haben. Auch das corpus juris civilis enthält insbesondere in den Digesten und im Kodex, ebenso in einzelnen Novellen eine große Anzahl von verwaltungsrechtlichen Vorschriften, welche freilich gegenüber dem privatrechtlichen Inhalte der Justinianischen Sammlung weniger beachtet werden, weil ihnen unmittelbare Anwendbarkeit abgeht. Immerhin hat das öffentliche Recht Roms einen weitgehenden Einfluß sowohl auf die Ausbildung des Kirchenrechts als auch auf das fränkische Reichsrecht geäußert und daher mittelbar wenigstens das deutsche Staats- und Verwaltungsrecht beeinflußt.

III. Das Mittelalter.[2]

Die fränkisch-karolingische Monarchie zeigt starke Zusammenfassung der Staatsgewalt im Königtum. Der König muß

Lehrbücher und Handbücher des Staatsrechts größere oder kleinere, das Verwaltungsrecht wenigstens bis zu einem gewissen Grade behandelnde geschichtliche Einleitungen. Eine eingehende Einzeldarstellung der Geschichte d. deutschen Verwaltungsrechts fehlt noch. Auch die Geschichte des Verwaltungsrechts der einzelnen deutschen Staaten ist nur teilweise bearbeitet. Vgl. für Preußen: Bornhak, Geschichte des preuß. Verw.R., I. Bd. bis zur Regierung Friedrich Wilhelms I. (Berlin 1884), II. Bd. bis zum Frieden von Tilsit (1885); für Bayern: Seydel, Bayerisches Staats-R. I. Bd. (1884) S. 19—351.

[1] Mommsen, Römisches Staats-R., 2 Bände; Marquardt, Römische Staats-Verw., 3 Bände.

[2] O. Mejer, Einleitung in das deutsche Staats-R. (2. Aufl.) S. 32 ff.; Inama-Sternegg, Die Ausbildung der großen Grundherrschaften.

allerdings das Volksrecht, die lex terrae (bürgerliches Recht und teilweise auch Strafrecht), beachten und kann dasselbe nur mit Zustimmung der meliores terrae abändern, im übrigen steht ihm aber die sogen. vollziehende Gewalt unbeschränkt zu. Das Königtum regelt deshalb die nicht ins Volksrecht fallenden Angelegenheiten durch seine Verordnungen (Kapitularien), schafft einen auf straffer Beamtenhierarchie (missi regii) beruhenden Verwaltungsorganismus und bildet auf verschiedenen Verwaltungsgebieten (Militärwesen, Finanzverwaltung, Polizei) ein sehr entwickeltes Verwaltungsrecht aus.

Infolge der Entwickelung des Lehenswesens in Verbindung mit dem Umstande, daß bei den damaligen wirtschaftlichen Verhältnissen die wichtigsten Funktionen der staatlichen Verwaltung (Gerichtsbarkeit, Polizei, Ausübung der Militärgewalt u. s. w.) dem großen Grundbesitze hatten übertragen werden müssen, gehen die einzelnen Befugnisse der Staatsgewalt mehr und mehr auf den Grundbesitz zu eigenem Rechte über; aus Beamten (Grafen, Herzöge u. s. w) werden Landesherren (domini terrae), welche die alte fränkische Grafengewalt durch weitere Verleihung fortwährend zersplittern, bis schließlich in der gutsherrlichen Polizei und Gerichtsbarkeit und im Erbschulzenamt die untersten Aemter der Polizei- und Gerichtsgewalt geradezu Zugehörungen des Grundbesitzes werden.

Wie sich ein Teil der staatlichen Funktionen in der angegebenen Weise mit dem Grundbesitze verbindet, so werden andere Aufgaben des Gemeinwesens durch die Kirche besorgt (Unterricht, Armenwesen), oder durch die städtischen Zünfte und Innungen (Gewerbewesen und -polizei), oder durch die Markgenossenschaften (landwirtschaftliche Polizei) u. s. w. Die Reichsverwaltung und das Reichsverwaltungsrecht zerfällt, und auch in den einzelnen Territorien zieht sich die Rechtsbildung und die Verwaltung in immer engere Kreise zurück; die gesellschaftlichen Kräfte haben den Staatsgedanken und die Staatsverwaltung auf allen Gebieten zurückgedrängt.

IV. Ausbildung der Verwaltung und des Verwaltungsrechts in den einzelnen Territorien des Deutschen Reichs.

Gegen Ende des Mittelalters trat in diesen Verhältnissen eine bedeutsame Wendung ein. An eine Wiedererstarkung der Reichsgewalt

und eine dementsprechende Umbildung der Reichsverwaltung war allerdings unter den obwaltenden Umständen nicht wohl zu denken. Dagegen konnte der Staatsgedanke in den deutschen Territorien, von denen sich die größeren ohnehin immer mehr zu Staaten ausgebildet hatten, wieder festeren Fuß fassen. Das geschah auch, namentlich trat diese Entwickelung im brandenburgisch-preußischen Staatswesen ein [1]. Es gelang dem Landesherrn allmählich, die aus allerlei Bestandteilen der alten Herzogs- und Grafengewalt, besonders verliehenen Regalien u. s. w., zusammengesetzte Landeshoheit in eine einheitliche Staatsgewalt umzuwandeln, die Macht der die gesellschaftlichen Faktoren in den einzelnen Territorien vertretenden Landstände zu brechen und eine Reihe öffentlicher Funktionen, welche der Grundbesitz und die autonomen Körperschaften an sich gezogen hatten, wieder auf den Staat zu übertragen.

Nachdem die Landesherren die eine Mitregierung ausübenden Landstände entweder ganz beiseite geschoben oder doch deren Einfluß auf ein sehr bescheidenes Maß herabgemindert hatten, konnte die neue Entwickelung des Staatslebens nur in der Form des absoluten Staats zu Tage treten; denn es handelte sich ja darum, gegenüber den Sonderinteressen der einzelnen gesellschaftlichen Klassen und Stände die Interessen der staatlichen Gesamtheit zur Geltung zu bringen und der Idee des Staats als eines über diesen Sonderinteressen stehenden Organismus zum Siege zu verhelfen. Das vermochte der die einheitliche Staatsgewalt persönlich vertretende Landesherr nur zu erreichen, indem er zunächst, absehend von einer Mitwirkung der sozialen Elemente des Staats, sich bei Erfüllung der staatlichen Aufgaben lediglich auf die Beamtenschaft stützte, welche, keinem der bisherigen Stände angehörig, in der Lage waren, im Interesse der Gesamtheit dem Landesherrn zu dienen. In der That gelang es denn auch, in der Periode des absoluten Staats die Grundlagen einer neuen Staatsordnung und einer neuen öffentlichen Verwaltung zu schaffen.

---

[1] Vgl. Bornhak a. a. O. I S. 111 ff.

V. Das Verwaltungsrecht im sogen. Verfassungsstaat[1].

Der absolute Staat und die polizeistaatliche Verwaltung waren notwendig; sie konnten aber naturgemäß nur Uebergangsbildungen sein; die Ausschließung der Staatsbürger von der Bildung des Staatswillens und der unmittelbaren Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten konnte ebensowenig auf die Dauer Bestand haben, wie die bis ins Einzelne gehende Bevormundung der Staatsangehörigen durch die Verwaltung und die nahezu rechtlose Stellung der Staatsbürger gegenüber den Verwaltungsbehörden.

Die Beteiligung der Staatsbürger an der Bildung des Staatswillens (Gesetzgebung) und teilweise auch an der Verwaltung wurde durch die Verfassungen, welche seit dem Beginne dieses Jahrhunderts bis in die Mitte desselben nach und nach in den deutschen Staaten gegeben wurden, gewährt. Die in diesen Verfassungen aufgestellten Grundrechte sollten die freie Bewegung des Individuums gewährleisten und ein übertriebenes Eingreifen der staatlichen Verwaltung in die Freiheit der Person und des Eigentums verhindern.

Bald zeigte sich jedoch, daß es nicht genüge, ein neues Verfassungsrecht zu schaffen und in den Grundrechten leitende Gesichtspunkte für die Gesetzgebung im einzelnen sowohl wie für die Richtung der Verwaltung aufzustellen, sondern daß es notwendig sei, den Kreis der freien Bewegung der Einzelnen gegenüber der Befugnis der Verwaltung, im öffentlichen Interesse in die Freiheit der Person und des Eigentums einzugreifen, den in den Grundrechten enthaltenen Grundsätzen entsprechend, durch Spezialgesetze abzugrenzen, die aus diesen Spezialgesetzen und dem Verfassungsrechte sich ergebenden öffentlichen Rechtsverhältnisse unter den Schutz besonderer Gerichte, der Verwaltungsgerichte, zu stellen und den Staatsbürgern in der Form der Selbstverwaltung eine weitgehende Teilnahme an der Ausübung staatlicher Funktionen und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu gewähren. Jetzt erst konnte ein Verwaltungsrecht im heutigen Sinne des Worts entstehen, d. h. ein System von Rechtsnormen, welche die Einrichtung und Stellung der mit der öffentlichen Verwaltung betrauten Organe regeln und die Rechte und

[1] Sarwey, Allgemeines Verw.R. S. 14 ff.; Stein I, 1 S. 58 ff.

Pflichten der Verwaltungsorgane und der Staatsbürger und Unterthanen genau und scharf gegeneinander abgrenzen. Die Gesetzgebung der Gegenwart ist damit beschäftigt, diese Regelung und Abgrenzung auf allen Verwaltungsgebieten möglichst vollständig und gründlich vorzunehmen und hierdurch die Grundlagen für eine gesetzmäßige Handhabung der Verwaltung zu schaffen. Aufgabe der Wissenschaft des Verwaltungsrechts ist es aber, den juristischen Inhalt der Verwaltungsthätigkeit festzustellen, die verwaltungsrechtlichen Begriffe möglichst bestimmt auszuprägen und die Rechtsverhältnisse und Rechtsinstitute des Verwaltungsrechts ebenso genau zu untersuchen und zu konstruieren, wie dies bereits auf dem Gebiete des Privatrechts geschehen ist, das sich seit Jahrhunderten einer eingehenden wissenschaftlichen Pflege erfreut, während die wissenschaftliche Behandlung des Verwaltungsrechts ziemlich neuen Datums ist.

§ 15.

Litteraturangaben.[1]

I. Aus der im vorigen Paragraphen gegebenen kurzen Darstellung der Geschichte des Verwaltungsrechts wird sich ergeben haben, daß erst in der neueren Zeit von einem ausgebildeten, auf gesetzlichen Grundlagen beruhenden Verwaltungsrechte die Rede sein konnte, seitdem nämlich die Einrichtung und Stellung der Verwaltungsorgane und die Abgrenzung ihrer Befugnisse gegenüber den Staatsangehörigen nicht mehr bloß auf Verordnungen und Dienstanweisungen der vorgesetzten Behörden, sondern auf gesetzlicher Anordnung beruhte. Erst von dieser Zeit an konnte sich auch eine Wissenschaft des Verwaltungsrechts, sei es im engsten Anschlusse an das Staatsrecht, sei es als selbständige Disziplin, entwickeln. In früherer Zeit — in den Zeiten des alten Deutschen Reichs und des Deutschen Bundes — wurde in den Lehr- und Handbüchern des Staatsrechts viel verwaltungsrechtliches Material weniger verarbeitet, als mitgeteilt. So enthalten die zahlreichen Schriften von Joh. Jak. Moser

[1] Vgl. G. Meyer § 4; Loening § 6; Sarwey im C.Bl. f. R.W. III S. 66; Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht nebst Grundriß (1885) Seite 126 ff.

neben der Darstellung des Staats- oder Verfassungsrechts auch sehr viel verwaltungsrechtliches Material. Neben den Schriften über Staatsrecht kommen aber aus früherer Zeit für das Verwaltungsrecht vor allem die Werke über Kameral- und Polizeiwissenschaft in Betracht, deren Zweck es war, den angehenden Beamten der Finanzverwaltung und der inneren Verwaltung die für ihren Beruf benötigten Kenntnisse mitzuteilen. Allerdings gehen diese Schriften durchweg mehr von politischen als von rechtlichen Erwägungen aus, aber sie konnten doch nicht umhin, auch das rechtliche Material zu berücksichtigen. Derartige Schriften sind:

Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft, 1756; Sonnenfels, Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwirtschaft, 3 Bände, 1765; Fr. Chr. J. Fischer, Lehrbegriff sämtlicher Kameral- und Polizeirechte, 3 Bände, 1785; v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechts, 7 Bände, 1799, 1802. — Das Werk von Berg ist für die Entwickelung der Disziplin des Verwaltungsrechts entschieden das bedeutendste unter den erwähnten Schriften gewesen. Berg hat auch schon auf das Bedürfnis einer besonderen Darstellung des Verwaltungsrechts aufmerksam gemacht, wenn er auch selbst die Scheidung zwischen Polizeirecht und Polizeiwissenschaft nicht scharf durchgeführt hat [1].

II. Die formelle Scheidung zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht hat zuerst Mohl in seinem Staatsrecht des Königreichs Württemberg (1. Aufl. 1829, 2. Aufl. 1840) durchgeführt. Seitdem ist diese Trennung bei der Bearbeitung des Partikularstaatsrechts üblich geworden. Vgl. z. B. Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., 1871 (Supplement 1874). Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl. (1880—1884), Band 1 und 2 behandelt das Verfassungsrecht, Band 3 und 4 das Verwaltungsrecht, Band 5, welcher das Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Gemeinden und Kom-

---

[1] Einen wertvollen Beitrag zur Geschichte der Litteratur der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts gibt die Schrift von Dr. G. Marchet, Studien über die Entwickelung der Verwaltungslehre in Deutschland um die zweite Hälfte des 17. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts (1885).

munalverbände zur Darstellung bringen soll, steht noch aus. Leuthold, Das königlich sächsische Verwaltungsrecht, 1878.

Im übrigen ist in den Lehrbüchern des Partikularstaatsrechts auch das Verwaltungsrecht in größerem oder geringerem Umfange berücksichtigt. Das trifft z. B. zu bei Schulze, Das preußische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts, und gilt insbesondere auch von den Darstellungen der partikularen Staatsrechte, welche sich in Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, finden. Ebenso enthalten auch die Lehrbücher des Reichsstaatsrechts neben dem Verfassungsrecht das Verwaltungsrecht; so behandelt Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, in Band 2 und 3 im wesentlichen verwaltungsrechtliche Materien. Das Gleiche gilt vom 2. Bande des Staatsrechts des Deutschen Reichs von Zorn[1].

III. Den ersten Versuch, ein deutsches Verwaltungsrecht als selbständige Rechtsdisziplin zu begründen, hat wohl F. F. Mayer gemacht in den beiden Schriften: Grundzüge des Verwaltungsrechts (1857) und Grundsätze des Verwaltungsrechts mit besonderer Rücksicht auf gemeinsames deutsches Recht (1862). Obwohl diese Schriften im wesentlichen veraltet sind, ist insbesondere die letztere Schrift auch noch jetzt in manchen Teilen mit Nutzen zu gebrauchen.

Den bedeutendsten Einfluß auf die neueste Entwickelung des Verwaltungsrechts haben neben den noch zu erwähnenden Schriften von Gneist über englisches Verwaltungsrecht ohne Zweifel die Schriften von L. v. Stein gehabt. 1. Die Verwaltungslehre (noch unvollendet), 7 Teile (Teil I: Die vollziehende Gewalt, in 3 Bänden, 2. Aufl. 1869; Teil II: Innere Verwaltung; Teil III: Das Gesundheitswesen, 2. Aufl. 1882; Teil IV: Polizeirecht, 1867; Teil V: Bildungswesen, teilweise in 2 Aufl. [1882, 1884] vorhanden; Teil VI: Die allgemeine Bildung und die Presse, 1868; Teil VII: Die Entwährung, 1868. — 2. Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl. 1876. — Bedeutsam sind diese Schriften, welche die Darstellung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungs-

[1] Vgl. auch Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reich, 5. Aufl. (1886).



lehre verbinden, hauptsächlich auch um deswillen, weil Stein unter fortwährender Vergleichung des deutschen, französischen und englischen Verwaltungsrechts auf die große Bedeutung der gesellschaftlichen Elemente für die Ausbildung und Entwickelung des Staatsrechts und Verwaltungsrechts hingewiesen hat.

Unter Anlehnung an Stein'sche Ideen ist das Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts von H. Rösler (2 Bände, 1872 und 1873, unvollendet) gearbeitet. Dasselbe ist aber nach Anlage und Ausführung durchaus als verfehlt zu erachten. Der Verfasser will ein „soziales Verwaltungsrecht" konstruieren, welches sich als ein Mischmasch privatrechtlicher, öffentlich-rechtlicher und nationalökonomischer Sätze herausstellt. Daß darin kein Fortschritt liegt, bedarf wohl keiner Hervorhebung.

Als neueste selbständige Bearbeitungen des Verwaltungsrechts sind anzuführen: Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, I. Teil: Allgemeine Lehre; Innere Verwaltung, 1883; II. Teil: Auswärtige Verwaltung; Militärverwaltung; Finanzverwaltung, 1885. — Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884. — Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsen's Handbuch, 1. Band.

IV. Was das ausländische Verwaltungsrecht anlangt, so sind zu erwähnen: A. Für Oesterreich: Ulbrich, Grundzüge des österreichischen Verwaltungsrechts, Prag und Leipzig 1884; Gumplowicz, Verwaltungslehre mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen Verwaltungsrechts, 1882. — B. Für Frankreich: Batbie: Précis du cours de droit public et administratif, 4. Aufl. 1876; Ducrocq, Cours de droit administratif, 6. Aufl. 1881; M. Block, Dictionnaire de l'administration française. — C. Für England: Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1883 (und Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte, 3. Aufl. 1871); vgl. dazu: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen (1869) und Der Rechtsstaat (2. Aufl. 1879). Die Schriften von Gneist haben nicht bloß in Bezug auf die Kenntnis des englischen Verwaltungsrechts in Deutschland aufklärend gewirkt,

sondern auch zur Entwickelung und Förderung des deutschen Verwaltungsrechts sehr wesentlich beigetragen.

V. Von den Sammelwerken, welche verwaltungsrechtliche Abhandlungen enthalten, mögen hier erwähnt werden: Deutsches Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater, 11 Bände, 1857 bis 1870. — Rechtslexikon, als zweiter Teil der Encyklopädie der Rechtswissenschaft von F. v. Holtzendorff, 3. Aufl. 1880 und 1881. (Der erste Band, 4. Aufl. 1882, enthält: E. Meier, Das Verwaltungsrecht, S. 1079 ff.) — Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie (2. Aufl. 1885 ff.).

VI. Von den Zeitschriften, welche entweder ausschließlich dem Verwaltungsrecht gewidmet sind oder dasselbe doch berücksichtigen, sind zu erwähnen: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, herausgegeben von Fricker, Schäffle und Wagner (Tübingen). — (Hirth's) Annalen des Deutschen Reichs. — (Schmoller's) Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. — Die Selbstverwaltung, herausgegeben von Parey, und das Preußische Verwaltungsblatt (beide für preußisches Verwaltungsrecht). — Blätter für administrative Praxis, zunächst in Bayern. — Württembergisches Archiv für Recht und Rechtsverwaltung u. s. w. — Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege. — Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung im Königreich Sachsen. — Zeitschrift für Staats- und Gemeindeverwaltung im Großherzogtum Hessen. — Außerdem sind noch anzuführen die Sammlungen der Entscheidungen der Verwaltungsgerichtshöfe: Entscheidungen des königlichen (preußischen) Oberverwaltungsgerichts. — Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofs. — Reger, Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden auf dem Gebiete des auf reichsgesetzlichen und gemeinrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verwaltungs- und Polizeistrafrechts (seit 1881).

Allgemeiner Teil.

Erstes Kapitel.

Organe und Einrichtungen der Verwaltung.

1. Abschnitt.

Die Staatsverwaltung.

§ 16.

Das Staatsoberhaupt als Haupt der Verwaltung und die Regierung. Umfang und Begriff der vollziehenden Gewalt.[1]

I. Der Monarch als Inhaber der gesamten Staatsgewalt.

In den monarchischen Staaten Deutschlands ist die gesamte Staatsgewalt im Monarchen vereinigt; eine Teilung der Gewalten etwa in der Weise, daß den Kammern die gesetzgebende Gewalt und den Gerichten die richterliche Gewalt, dem Monarchen aber die sogen. vollziehende Gewalt zustände, ist staatsrechtlich nicht begründet und wäre auch um deswillen ein Unding, weil durch dieselbe die Einheit des staatlichen Organismus aufgehoben würde. Es versteht sich daher von selbst, daß wie der Wille des Monarchen zum Zustandekommen eines jeden Gesetzes notwendig ist und ebenso in seinem Namen Recht gesprochen wird, der Monarch auch an der Spitze der Ver-

[1] Stein I, 1 S. 146 ff. und 40 ff.

waltung steht und dieselbe durch ihn in letzter Linie geleitet wird, wenn auch innerhalb der Verfassung und der Gesetze.

Wenn daher z. B. die preußische Verfassung in Art. 45 sagt: „Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu“ [1], so ist damit zunächst etwas Selbstverständliches gesagt. Es soll auch mit diesem Satze nur zum Ausdruck gebracht werden, daß der Monarch bei Ausübung der sogen. vollziehenden Gewalt nicht an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden ist, wie bei der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt, wenn freilich auch den Kammern die Kontrolle der gesamten Staatsverwaltung und eine Teilnahme bei besonders wichtigen Maßregeln der Finanzverwaltung (Festsetzung des Staatshaushaltsetats, Aufnahme von Staatsschulden u. s. w.) zusteht. Sieht man von der Ausübung der sogen. richterlichen Gewalt hier ab, welche durch unabhängige, nur den Gesetzen unterworfene Gerichte zu erfolgen hat, so ist übrigens der Monarch auch in Bezug auf die übrigen Verwaltungszweige zunächst an die Gegenzeichnung der Minister gebunden, durch welche seine persönlichen Entschließungen erst die erforderliche staatsrechtliche Eigenschaft erhalten, Regierungsakte werden. Dazu kommt, daß zur Durchführung der staatlichen Aufgaben und Ziele ein Organismus von Verwaltungsbehörden besteht, welcher zwar dem Monarchen untergeben ist, aber eine gewisse Selbständigkeit demselben gegenüber besitzt.

II. Die sogen. vollziehende Gewalt und die Regierung.

Der Inhaber der Staatsgewalt bedarf zur Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse schon aus physischen Gründen einer großen

[1] Der Satz ist eine Wiederholung des Art. 1 Kap. VI der französischen Konstitution vom 14. Sept. 1791: „Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du roi.“ Dieser Artikel beruht allerdings auf der in Frankreich ziemlich verbreiteten falschen Auffassung von der Teilung der Gewalten, wonach die Kammern die gesetzgebende Gewalt und die Gerichte die richterliche Gewalt haben, dagegen die vollziehende Gewalt dem König, beziehungsweise dem Präsidenten der Republik als chef du pouvoir exécutif zusteht, so daß die einheitliche Staatsgewalt in drei unter Umständen sich auch bekämpfende Stücke auseinander gerissen erscheint. In Deutschland hat diese Auffassung niemals Boden gefunden, und ist es nie bestritten worden, daß dem Landesherrn die gesamte Staatsgewalt zusteht, wenn er auch in Bezug auf die Ausübung derselben beschränkt sein kann. Vgl. im Text sub II.

Anzahl von Behörden und Beamten, welche in seinem Namen handeln und ihn unterstützen. Diese Beamten sind jedoch nicht willenlose Werkzeuge des Monarchen und jeder Selbständigkeit entbehrende Diener desselben, sondern sie sind Organe des Staats, deren Stellung durch das öffentliche Recht geregelt ist und welche zwar im Namen des Monarchen thätig werden, aber insofern innerhalb ihres Wirkungskreises selbständig sind, als sie nur nach Maßgabe der Gesetze die staatlichen Aufgaben zu erfüllen haben.

Alle staatlichen Behörden bilden ein nach bestimmten Grundsätzen gegliedertes System, an dessen Spitze das Ministerium steht, welches seinerseits in den monarchischen Staaten direkt und unmittelbar dem Monarchen als Haupt der vollziehenden Gewalt untergeben ist.

Was nun den Ausdruck „vollziehende Gewalt" anlangt, so hängt der Begriff derselben mit der Theorie der Teilung der Staatsgewalt in die gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt zusammen, welche Theorie im Prinzip sich schon bei Aristoteles findet und welche insbesondere von Montesquieu sehr scharf betont wurde. Daß diese Theorie nicht in dem Sinne aufgefaßt werden darf, als ob es im Staate drei voneinander unabhängige Gewalten gäbe, welche möglicherweise zu einander auch im Gegensatz stehen könnten, ist zweifellos, da die Staatsgewalt eine *einheitliche* ist und sein muß [1]. Die Bedeutung der Theorie der Gewaltenteilung ist daher nur die, daß nicht die Staatsgewalt selbst, sondern die einzelnen Aeußerungen und Funktionen derselben geteilt sind, d. h. im Interesse einer möglichst sachgemäßen Erfüllung dieser Funktionen sowohl wie auch der Wahrung der politischen Freiheit und Selbständigkeit der Staatsbürger sind zur Ausübung oder doch zur Mitwirkung bei der Ausübung der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung besondere Organe aufgestellt, welche im monarchischen Staate ihren Mittelpunkt im Monarchen finden und auch in einer Republik in der innigsten Verbindung zu einander stehen müssen, wenn die Einheitlichkeit der Staatsgewalt und des Staatswillens gewahrt bleiben soll. Daß die Kompetenzabgrenzung zwischen den

[1] Vgl. über die „Gewaltenteilung" u. a. *Sarwey*, Allgemeines Verw.R. S. 20 ff. (u. d. Lehrb. d. Staats-R. in dieser Handbibliothek).

verschiedenen Organen der Staatsgewalt übrigens, ganz abgesehen von ihrer Vereinigung im Staatsoberhaupte, keine vollkommen scharfe ist, daß insbesondere die sogen. gesetzgebende Gewalt in einzelnen Fällen in die vollziehende Gewalt übergreift und andererseits diese in das Gebiet der Gesetzgebung und Rechtsprechung (Verordnungen und Verwaltungsrechtsprechung), ist bereits früher hervorgehoben worden. Zu beachten ist dabei, daß häufig das Recht, Verordnungen zu erlassen, obwohl dasselbe begrifflich ein Bestandteil der sogen. gesetzgebenden Gewalt ist, zur vollziehenden Gewalt gerechnet wird. Wird hiernach mit dem Ausdrucke „vollziehende Gewalt“ diejenige Thätigkeit der staatlichen Organe bezeichnet, welche nicht Rechtsprechung und nicht Gesetzgebung ist, so erscheint derselbe identisch mit Verwaltung im engeren Sinne[1]. Unter „vollziehender Gewalt“ versteht man aber auch die Gesamtheit der Organe, welche die Verwaltungsaufgaben der staatlichen Gemeinschaft zu besorgen haben.

In ähnlicher Weise wird mit dem Ausdrucke „Regierung“ die Gesamtheit der an der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige stehenden Behörden und Beamten (Staatsrat, Ministerium u. s. w.) bezeichnet und dieselbe der „Verwaltung“ als dem Organismus der Mittel- und Unterbehörden gegenübergestellt[2].

III. Die Reichsverwaltung.

Im Reiche liegt die Sache deshalb anders als in den monarchischen Einzelstaaten des Reichs, weil dasselbe keine Monarchie ist und insbesondere der Kaiser nicht die Stellung eines Monarchen hat[3]. Die aus der Stellung des Monarchen als des Inhabers der Fülle der Staatsgewalt in Bezug auf die Verwaltung gezogenen Konsequenzen treffen daher beim Kaiser nicht zu. Inhaber der Reichsgewalt ist vielmehr die

---

[1] Wie Sarwey a. a. O. S. 22 mit Recht hervorhebt, ist der Ausdruck „vollziehende Gewalt“ für Verwaltung insofern nicht ganz zutreffend, weil die Anwendung der Gewalt (die staatliche Herrschaft) nur ein Mittel für die Verwaltung ist, welches auf verschiedenen Verwaltungsgebieten, z. B. der Vermögensverwaltung, der Unterrichtsverwaltung u. s. w. gar nicht oder nur sehr nebensächlich in Betracht kommt.

[2] Ebenso unterscheiden die Franzosen zwischen gouvernement und administration.

[3] Vgl. über die Stellung des Kaisers und des Bundesrats u. a. Zorn I § 10.

Einheit der verbündeten Regierungen, und es spricht daher an und für sich die Vermutung dafür, daß der Bundesrat als Vertretungsorgan derselben auch das Haupt und die Spitze der Reichsverwaltung bildet. Nach den positiven Vorschriften der Reichsverfassung und verschiedener Reichsgesetze ist aber der Kaiser an die Spitze verschiedener Reichsverwaltungszweige gestellt, und man kann daher sagen, daß der Bundesrat **und** der Kaiser die Häupter der Reichsverwaltung sind, freilich mit der Maßgabe, daß sämtliche Rechte des Kaisers, wenn auch sehr umfassend, doch einzelne, ihm von Reichs wegen ausdrücklich übertragene sind, während andererseits die Rechtsstellung des Bundesrats eine prinzipielle ist und daher für die Zuständigkeit desselben im einzelnen Falle mangels positiver Vorschrift die Vermutung spricht.

Anlangend die Stellung des Kaisers in Bezug auf die Reichsverwaltung, so ist derselbe insbesondere a) Befehlshaber des Heeres und der Marine, b) der Repräsentant des Reichs im völkerrechtlichen Verkehr, c) der oberste Chef des Post- und Telegraphenwesens; d) er bestellt die Reichsbehörden, e) ernennt und entläßt die Reichsbeamten, und f) er übt die Aufsicht über die Durchführung der Reichsgesetze.

§ 17.

Der Staatsrat.[1]

I. Geschichtliches.

Im 16. und 17. Jahrhundert traten in verschiedenen deutschen Territorien **Geheimeräte** oder **Staatsräte** auf, welche, eine ähnliche Stellung einnehmend wie der Privy Council in England und der Conseil d'État oder du roi in Frankreich, die Landesherren in der Leitung der Landesangelegenheiten durch ihren Rat zu unterstützen und in deren Namen und Auftrag eine Reihe von Angelegenheiten in letzter Instanz zu entscheiden hatten. In der Einrichtung des Staatsrats oder Geheimerats trat die höchste Organisation des berufsmäßigen Beamtentums zu Tage, durch dieselben führten die

[1] Vgl. **Stein** I, 1 S. 179 ff.; **Bluntschli**, Allgemeines Staats-R. (4. Aufl.) II S. 163 ff.; **Loening** § 15; **Gneist**, „Staatsrat", in Holtzendorff's Rechtslexikon.

Landesherren den Kampf für die moderne Staatsidee gegen die ständisch-feudale Organisation des Mittelalters, weshalb denn auch die ständischen Vertreter, welche anfänglich noch im Staatsrate saßen, nach und nach verschwanden und die Berufsbeamten schließlich alleinherrschend wurden. Die Staatsräte waren überall kollegialisch formiert, da diese Formation sowohl mit Rücksicht auf ihre beratende Thätigkeit als auch um deswillen naturgemäß erschien, weil sie in einer Reihe von Angelegenheiten zu entscheiden hatten, in welchen es sich um Rechtsfragen drehte, sie also als Gerichtshöfe fungierten.

Im absoluten Staate hatte die Institution eines Staatsrats vor allem eine doppelte Bedeutung: er bildete die Spitze des Behördenorganismus, beaufsichtigte die gesamte Verwaltung, entschied in letzter Instanz in allen wichtigen Angelegenheiten und nahm im wesentlichen die Stellung ein, welche gegenwärtig die Minister haben, weshalb denn auch im absoluten Staate die Minister regelmäßig als Kommissäre des Staatsrats erschienen und neben und außerhalb des Staatsrats eine eigene Kompetenz nicht besaßen. Andererseits ersetzte der Staatsrat, wenigstens bis zu einem gewissen Grade, die fehlende Volksvertretung insofern, als die Entwürfe neuer Gesetze und Verordnungen vor ihrer Sanktion durch den Landesherrn der Beratung im Staatsrate unterlagen.

II. Möglichkeit und Stellung des Staatsrats im Verfassungsstaate.

Mit der Einführung konstitutioneller Verfassungen, der Schaffung einer Volksvertretung mit dem Rechte beschließender Mitwirkung bei Ausübung der Gesetzgebung und der durch den Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit veränderten Stellung der Minister mußte natürlich die Frage entstehen, ob ein Staatsrat noch notwendig, beziehungsweise innerhalb der neuen Staatsverfassung möglich sei. Die Frage ist unbedingt zu bejahen. Ein Staatsrat, welcher in Bezug auf die Gesetzgebung stets nur beratende Funktionen haben kann, beeinträchtigt nicht die Rechte der Volksvertretung, ebensowenig steht derselbe im Widerspruch mit der Stellung und Verantwortlichkeit der Minister, selbst wenn er in einzelnen Verwaltungsangelegenheiten nicht bloß beratende, sondern auch beschließende Funktionen ausübt.

Anlangend die Zuständigkeit des Staatsrats im Rahmen des

gegenwärtigen Staatsrechts, so wird die Hauptaufgabe des Staatsrats darin zu bestehen haben, daß er in allen Angelegenheiten, in welchen es auf die persönliche Entschließung des Staatsoberhauptes ankommt, demselben beratend zur Seite steht; der Ministerrat ist hierzu weniger tauglich, weil es von der größten Wichtigkeit ist, daß das Staatsoberhaupt seine Entschließungen auf Grund von Gutachten fällt, welche von einer dem politischen Parteileben möglichst objektiv gegenüberstehenden Behörde abgegeben sind. Demgemäß wird dem Staatsrate zuzuweisen sein: 1. die Vorbereitung und formelle Feststellung der Gesetzentwürfe vor der Einbringung derselben in der Volksvertretung; 2. die Abgabe von Gutachten über die von der Volksvertretung beschlossenen Gesetzesvorschläge vor der Sanktion durch das Staatsoberhaupt; 3. die Abgabe von Gutachten vor Erlaß einer jeden vom Staatsoberhaupte zu erlassenden Verordnung; 4. die Abgabe von Gutachten bei wichtigen Verfügungen des Monarchen, wie Konzessions- und Privilegienerteilungen u. s. w.; 5. die Fürsorge für Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Verwaltung durch Festsetzung allgemeiner Grundsätze für die einzelnen Verwaltungszweige.

Außerdem wird es zweckmäßig sein, dem Staatsrate die Entscheidung in gewissen wichtigen Verwaltungssachen zu übertragen. Hierzu gehören: 1. Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen Ministern, beziehungsweise zwischen den Behörden verschiedener Ministerien; Kompetenzkonflikte, d. h. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden können dagegen dem Staatsrate nicht überwiesen werden, da derselbe nicht die Stellung eines Gerichtshofs hat, Kompetenzkonflikte aber mit Rücksicht auf die Wichtigkeit der Vorentscheidung nur durch einen Gerichtshof entschieden werden sollen; 2. die letztinstanzielle Entscheidung in sogen. Beschlußsachen, insbesondere auch wenn es sich um die Ausübung der staatlichen Aufsicht über Gemeinden und sonstige Kommunalverbände handelt. Insoweit bei Angelegenheiten der letzten Art nach den gesetzlichen Vorschriften die Entschließung der Krone vorbehalten ist, wäre jeweils das Gutachten des Staatsrats einzuholen. Verfehlt ist es dagegen, den Staatsrat zum Verwaltungsgerichtshof zu bestellen, da es sich bei Entscheidung der Verwaltungsrechtsstreitig-

keiten um eine reine richterliche Thätigkeit handelt, für welche der Staatsrat nach seinem Zwecke und seiner Zusammensetzung nicht geeignet ist und welche er auch nur erledigen könnte, wenn im Schoße desselben eine besondere richterliche Abteilung desselben gebildet würde, welche doch einen selbständigen Verwaltungsgerichtshof nicht ersetzen könnte.

Was die Zusammensetzung des Staatsrats anlangt, so ist es zweifellos, daß die sämtlichen Minister Mitglieder desselben sein müssen, damit sie die Möglichkeit besitzen, die Interessen ihres Ressorts geltend zu machen, ihre Auffassung in wichtigen Verwaltungsangelegenheiten zu vertreten und die ihrer Initiative entsprungenen Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen zu verteidigen.

Sehr zweckmäßig ist es ferner, wenn die Prinzen des königlichen, beziehungsweise landesherrlichen Hauses mit erreichter Volljährigkeit in den Staatsrat als Mitglieder eintreten, weil ihnen durch Teilnahme an den Verhandlungen desselben die beste Gelegenheit gegeben ist, den Gang der Regierung und Verwaltung des Staats und die Bedürfnisse des Staatslebens kennen zu lernen.

Im übrigen handelt es sich darum, möglichst erfahrene, mit den öffentlichen Geschäften vertraute und unabhängige Männer in den Staatsrat zu bringen. Zu diesem Zwecke wird es notwendig sein, daß die Spitzen der Zivil- und Militärbehörden von Rechts wegen Mitglieder des Staatsrats sind und ebenso die gewesenen Minister die Mitgliedschaft im Staatsrate behalten. Außerdem wird der Krone anheimzugeben sein, Männer ihres Vertrauens, gleichgültig, ob dieselben ein öffentliches Amt bekleiden oder nicht, in den Staatsrat zu berufen.

III. Die Institution des Staatsrats in den einzelnen deutschen Staaten.

Während in Frankreich der Staatsrat für die gesamte Verwaltung bis in die jüngste Gegenwart eine höchst bedeutsame Stellung eingenommen hat, ist diese Einrichtung in Deutschland zu keiner rechten Entwickelung gelangt. Abgesehen von den kleineren Staaten, in denen überhaupt die Vorbedingungen für eine derartige Institution

fehlen, hat derselbe weder in den Mittelstaaten noch auch in Preußen eine rechte Bedeutung zu erringen vermocht.

In Preußen [1] war bereits in dem Publikandum vom 16. Dezember 1808 ein neben dem Ministerium stehender Staatsrat in Aussicht genommen, der nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 keinen Anteil an der unmittelbaren Verhandlung haben, sondern nur die höchste beratende Behörde für die Krone bilden sollte. Die Zuständigkeit des Staatsrats sollte sich nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 und der denselben ins Leben rufenden und seine Zusammensetzung regelnden Verordnung vom 20. März 1817 auf die Beratung aller gesetzgeberischen Maßregeln und besonders wichtigen Verwaltungseinrichtungen und Angelegenheiten (wie der auswärtigen Angelegenheiten, der Staatsverträge u. s. w.) beziehen.

Die Zusammensetzung des Staatsrats anlangend, so hat derselbe nach der Verordnung vom 20. März 1817 unter dem Vorsitze des Königs oder eines von demselben ernannten Präsidenten zu bestehen: a) aus den Prinzen des königlichen Hauses, welche das achtzehnte Lebensjahr erreicht haben; b) aus Staatsdienern, welche vermöge ihres Amtes Mitglieder des Staatsrats sind, wie der Präsident des Staatsministeriums, die die Verwaltung leitenden Staatsminister, der erste Präsident der obersten Rechnungskammer, die Feldmarschälle u. s. w.; c) aus Staatsdienern und sonstigen Personen, welchen besonderes Vertrauen des Königs Sitz und Stimme im Staatsrat beigelegt hat.

Der preußische Staatsrat hat in der Zeit von 1817—1847 auf dem Gebiete der Gesetzgebung eine sehr bedeutsame Wirksamkeit entfaltet, da alle Gesetzesvorschläge nur nach vorheriger Beratung durch den Staatsrat dem Könige zur Sanktion unterbreitet werden konnten. Auf dem Gebiete der Verwaltung war dagegen seine Bedeutung eine geringe.

Durch Verordnung vom 6. Januar 1848 wurde nun bestimmt, daß der Staatsrat nicht mehr über jeden Entwurf eines Gesetzes oder einer Verordnung zu hören sei, es wurde vielmehr in jedem

[1] Vgl. Rönne III S. 70—75. — Vgl. auch den Aufsatz „Ueber den preußischen Staatsrat und seine Reaktivierung“ in Schmoller's Jahrbuch 1883 S. 1021 ff.

einzelnen Falle die Einholung eines Gutachtens des Staatsrats von der Entschließung des Königs abhängig gemacht. Ebenso wurde angeordnet, daß über Differenzen zwischen den einzelnen Ministern die Meinung des Staatsrats nicht mehr einzuholen sei. Außerdem wurde noch bestimmt, daß in der Regel nicht das Plenum des Staatsrats, sondern ein engerer Ausschuß desselben in Thätigkeit zu treten habe.

War schon durch diese Vorschriften die Stellung des Staatsrats wesentlich verändert worden, so machte sich noch dazu nach Erlaß der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 die Meinung geltend, daß derselbe durch die Vorschriften derselben beseitigt sei. Obwohl später die Unrichtigkeit dieser Ansicht eingesehen und durch Erlaß vom 12. Januar 1852 angeordnet wurde, daß der Staatsrat wieder in Kraft zu treten habe, auch auf Grund der Kabinettsorder vom 27. Mai 1854 die Wiedereröffnung desselben stattfand, so entfaltete der preußische Staatsrat doch während der nächsten dreißig Jahre keinerlei nennenswerte Thätigkeit und fristete seine Existenz eigentlich nur dadurch, daß bis zur Einführung der Reichsjustizgesetze (1. Oktober 1879) nach dem Gesetz vom 8. April 1847 § 1 die Mitglieder des Gerichtshofs zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte aus dem Staatsrate genommen werden mußten.

Erst im Jahre 1883 ist eine Wiederbelebung des Staatsrats erfolgt, indem der König eine Anzahl von Personen zu Mitgliedern des Staatsrats berufen und dem Kronprinzen den Vorsitz übertragen hat. Auf Grund einer neuen — nicht publizierten — Geschäftsordnung ist der Staatsrat auch bereits wiederholt in Beratung getreten.

Um dem preußischen Staatsrat die richtige Stellung zu gewähren, wird es jedoch notwendig sein, denselben auf neuer Grundlage zu organisieren und insbesondere durch Gesetz sowohl seine Zuständigkeit wie auch die Form seiner Thätigkeit festzustellen.

In Bayern[1] war schon durch die Konstitution vom 1. Mai 1808 ein Staatsrat (Geheimerat) nach französischem Vorbilde geschaffen worden, der dann durch die Verordnungen vom 2. Februar

[1] Pözl, Bayerisches Verw.R. (2. Aufl.) §§ 47—50; Seydel, Bayerisches Staatsrecht II (1885) S. 268 ff.

1817 und 18. November 1825 seine genauere Gestaltung, Organisation und Zuständigkeit erhielt. Die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofs in Bayern durch Gesetz vom 8. August 1878 machte jedoch neue Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Wirkungskreis des Staatsrats notwendig. Diese Vorschriften sind enthalten in der Verordnung vom 3. August 1879. Nach derselben besteht der Staatsrat: 1. aus dem Kronprinzen nach Erreichung der Volljährigkeit; 2. aus den vom König berufenen Prinzen des königlichen Hauses; 3. aus den Ministern; 4. aus den vom Könige ernannten Staatsräten, deren Zahl mindestens der der Minister gleichkommen muß; 5. aus Staatsräten in außerordentlichem Dienste, welche der König beiziehen kann.

Der Staatsrat hat in einzelnen wenigen Fällen eine Entscheidung zu fällen namentlich bei Beschwerden des Landtags über die durch Staatsbehörden geschehenen Verletzungen der Verfassung, wenn der König denselben nicht sofort Abhilfe gewähren will und der Gegenstand seiner Natur nach sich nicht zur Aburteilung durch den höchsten Gerichtshof eignet.

Im übrigen ist der bayerische Staatsrat beratende Behörde. Seiner Beratung und Begutachtung müssen gewisse Gegenstände unterworfen werden, insbesondere alle Gesetzentwürfe und alle Gesamtbeschlüsse des Landtags über dieselben. Außerdem kann der König ihm zur Begutachtung zuweisen alle Beschwerden über amtliche Handlungen der Minister, wenn der Rechtsweg ausgeschlossen ist, und alle sonstigen Gegenstände, welche er der Begutachtung des Staatsrats unterbreiten will.

In Württemberg[1] besteht ebenfalls ein Geheimerat, welcher nach der Verfassung von 1819 (§§ 54—61) die oberste beratende Behörde war und außerdem die oberste entscheidende und verfügende Behörde in Verwaltungsrechtssachen und in Rekursen von Straferkenntnissen der Administrativstellen. Ebenso hatte er in erster und letzter Instanz über die Notwendigkeit der Zwangsenteignung zu entscheiden. Derselbe besteht aus den Ministern und den vom König ernannten Mitgliedern.

---

[1] Gaupp, Württembergisches St.R. (in Marquardsen III, 1) S. 72 u. 81.

Die Zuständigkeit des Geheimerats erstreckt sich nach dem Gesetze vom 16. Dezember 1876 über die Verwaltungsrechtspflege im Zusammenhang mit dem Gesetze vom 1. Juli 1876, betreffend die Bildung eines Staatsministeriums, auf die Beratung von: 1. Anträgen auf Abänderung der Landesverfassung, der Landesverfassungsgesetze und der Reichsverfassung (Art. 78 R.V.); 2. Normen, welche sich auf die allgemeinen Verhältnisse des Staats zu den Religionsgesellschaften beziehen; 3. Anträgen der Minister in besonders wichtigen Angelegenheiten (wichtige Gesetze und allgemeine Verordnungen); 4. solchen Angelegenheiten, in denen der König ein Gutachten des Geheimerats verlangt. Eine Entscheidung hat der Geheimerat nur noch zu fällen, wenn es sich um die Notwendigkeit einer Zwangsenteignung handelt.

In Baden[1] und Hessen[2] besteht gegenwärtig die Institution eines Staatsrats nicht.

In Sachsen besteht auf Grund des § 41 der Verfassung nach Maßgabe der Verordnung vom 16. November 1831 und 29. Mai 1855 ein Staatsrat, welchem die Minister angehören müssen und zu welchem außerdem der König beliebige Personen beiziehen kann. Derselbe hat nur über diejenigen Gegenstände zu beraten, welche der König ihm ausdrücklich zuweist[3].

§ 18.

Die Minister und das Gesamtministerium.[4]

I. Die Stellung der Minister im allgemeinen.

Die Minister haben nach dem gegenwärtig geltenden Staatsrechte eine doppelte Stellung:

---

[1] Schenkel, Staats-R. des Großherzogtums Baden (in Marquardsen III, 1) S. 17 f.

[2] Gareis, Staats-R. des Großherzogtums Hessen (in Marquardsen III, 1) S. 68, 69, 71.

[3] Leuthold, Staats-R. des Königreichs Sachsen (in Marquardsen II) S. 243. Auch in Elsaß-Lothringen besteht die Einrichtung eines Staatsrats, welcher vorläufig wenigstens nur beratende Behörde ist. Vgl. Leoni, Staats-R. von Elsaß-Lothringen (in Marquardsen II) S. 245 f. und 259.

[4] Stein I, 1 S. 255 ff.; G. Jellinek, Die Entwickelung des Ministeriums in der konstitutonie llen Monarchie, in Grünhut's Zeitschr. X S. 304 ff.; Loening §§ 12, 13, 14 (daselbst finden sich noch weitere Litteraturangaben).

1. Sie sind die verfassungsmäßigen Organe des Staatsoberhaupts zur Ausübung der Regierungsrechte. Alle Regierungsakte des Staatsoberhaupts bedürfen zu ihrer staatsrechtlichen Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit für den betreffenden Regierungsakt übernimmt.

2. Die Minister sind ferner die Spitzen der verschiedenen Verwaltungszweige, in welche die gesamte Staatsverwaltung zerfällt.

Die Erörterung der Stellung der Minister als verfassungsmäßige Organe des Staatsoberhaupts zur Ausübung der Regierungsrechte, sowie ihrer Verantwortlichkeit ist der Darstellung des Verfassungsrechts zu überlassen. Hier sind die Minister lediglich als Spitzen der Verwaltungszweige zu besprechen.

In der absoluten Monarchie bildete, wie im vorigen Paragraphen dargelegt ist, die oberste Instanz für die gesamte Verwaltung in der Regel der kollegialisch organisierte Staatsrat oder Geheimerat. Gegenwärtig bilden die obersten Verwaltungsbehörden eine Anzahl bureaukratisch organisierter Ministerien, d. h. an der Spitze eines jeden Verwaltungszweiges steht als leitendes und verantwortliches Organ ein Minister als Einzelbeamter, welchem eine größere oder geringere Anzahl von Beamten zur Unterstützung bei Erledigung der ihm übertragenen Geschäfte beigegeben ist; dieselben haben nach seinen Anweisungen die Geschäfte zu erledigen.

Die bureaukratische Einrichtung der Ministerien ist zunächst dadurch veranlaßt, daß ein an der Spitze eines Verwaltungszweiges stehender Einzelbeamte mehr Initiative besitzt als ein Kollegium; der Hauptgrund derselben liegt aber in der Verantwortlichkeit der Minister, welche einem Einzelbeamten gegenüber eine ganz andere Bedeutung hat als einem Kollegium.

Hand in Hand mit der bureaukratischen Einrichtung der Ministerien ging die Verteilung der staatlichen Verwaltungsgeschäfte auf die einzelnen Ministerien nach dem sogen. Realsystem, so daß jeweils alle Angelegenheiten, welche in den Bereich eines der fünf großen Verwaltungszweige fallen, einem Ministerium überwiesen wurden, während in früherer Zeit auch in der obersten Stelle regelmäßig das Provinzialsystem, d. h. die Verteilung der Geschäfte nach Provinzen, wenigstens neben dem Realsysteme in Geltung war.

Da diejenigen Angelegenheiten, welche das Gebiet der sogen. allgemeinen Landesverwaltung ausmachen, die Bestellung eines besonderen Ministeriums nicht erfordern, sondern auf die übrigen Ministerien, insbesondere das Ministerium des Innern, übertragen werden können, während allerdings im Interesse einer zweckmäßigen Arbeitsteilung die übrigen Verwaltungszweige je ein besonderes Ministerium verlangen, so sind in jedem größeren Staate mindestens fünf Ministerien notwendig für das Aeußere, die Heeresverwaltung, die Finanzverwaltung, die Rechtspflege und die Verwaltung des Innern. In Staaten, welche eine Kriegsflotte haben, tritt neben den Kriegsminister, welcher die oberste Leitung der Verwaltung des Landheers hat, ein Marineminister, und außerdem haben sich in allen größeren Staaten aus dem ursprünglich einheitlichen Ministerium des Innern noch andere Ministerien entwickelt, welchen einerseits die Förderung der geistigen Interessen, andererseits der materiellen Wohlfahrt obliegt — Unterrichts-, beziehungsweise Kultusministerium, Ministerium für Landwirtschaft, Handel, öffentliche Arbeiten u. s. w.[1].

Die Zahl der Ministerien und die Verteilung der Geschäfte auf dieselben ist entweder durch Gesetz bestimmt oder der Bestimmung des Staatsoberhaupts anheimgegeben.

Mit Rücksicht auf die Verteilung der Geschäfte nach dem Realsystem erstreckt sich selbstverständlich die Zuständigkeit der Minister stets auf das ganze Staatsgebiet. Als verantwortliche Häupter der verschiedenen Verwaltungszweige stehen die Minister unmittelbar unter dem Staatsoberhaupt und sind nur verpflichtet, von diesem Befehle und Anweisungen entgegenzunehmen. Glaubt der Minister den Befehl nicht ausführen, beziehungsweise die auszuführende Maßregel nicht durch seine Verantwortlichkeit decken zu können, so ist er befugt, seine Entlassung zu verlangen, wie ihn auch das Staatsoberhaupt jeder Zeit entlassen kann.

[1] Für die Verwaltung des Innern kommen natürlich zunächst das Ministerium des Innern und dann diejenigen Ministerien in Betracht, welche aus dem ersteren herausgewachsen sind.

II. Der Wirkungskreis der Minister.

Aus der Stellung der Minister als verantwortliche Ratgeber des Staatsoberhaupts ergibt sich zunächst das Recht und die Pflicht, alle Entschließungen desselben, welche Verwaltungsangelegenheiten betreffen, vorzubereiten und gegenzuzeichnen. Als Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige haben die Minister ferner

1. das Recht, den sämtlichen ihnen untergebenen Behörden und Beamten allgemeine, die formelle Erledigung der Geschäfte betreffende Anweisungen und Instruktionen zu erteilen;

2. das Recht, bezüglich der Ausführung und Anwendung der Gesetze organisatorische Maßregeln zu treffen und allgemeine Anordnungen, wie auch auf einzelne Fälle sich beziehende Anweisungen an die untergebenen Behörden zu erlassen, sofern sich diese Anordnungen und Anweisungen innerhalb der durch die Gesetze gesteckten Schranken halten, beziehungsweise soweit nicht die betreffenden Behörden in Bezug auf den Inhalt ihrer Entscheidungen und Beschlüsse völlig unabhängig und selbständig gestellt sind, wie dies bei den Gerichten der Fall ist, und zwar nicht bloß bei den sogen. ordentlichen Gerichten, sondern auch bei den Verwaltungsgerichten;

3. die Aufsicht über sämtliche Behörden und Beamten ihres Dienstzweiges und regelmäßig auch eine Disziplinargewalt gegen diese Beamten; was sodann

4. das Recht der Minister anlangt, in einzelnen Fällen in letzter oder in erster und letzter Instanz Entscheidungen zu treffen, so ist zwar gegenwärtig die frühere Kompetenz der Minister in dieser Beziehung erheblich beschränkt, da, wie schon früher dem Justizminister die unmittelbare Beteiligung an der Rechtsprechung abgenommen worden war, infolge der Errichtung von Verwaltungsgerichten die Rechtsprechung in Verwaltungssachen entweder ganz oder teilweise auf diese Gerichte übergegangen ist. Es ist aber angezeigt, den Ministern möglichst auch die Entscheidung in reinen Verwaltungssachen, den sogen. Beschlußsachen, abzunehmen und jedenfalls die wichtigsten derselben durch den Staatsrat entscheiden zu lassen, da die letzte Entscheidung in solchen Sachen nicht durch Einzelbeamte, sondern durch ein Kollegium erfolgen soll und es auch der ganzen Stellung der

Minister entspricht, daß sie sich auf die allgemeine Leitung und Beaufsichtigung ihres Geschäftsbereichs beschränken, mit der Entscheidung einzelner Fälle aber möglichst wenig zu thun haben.

III. Das Gesamtministerium oder der Ministerrat.

Bei der großen Selbständigkeit, welche die einzelnen Minister haben und haben müssen, besteht die Gefahr, daß die Interessen der einzelnen Verwaltungszweige von den Ministern einseitig betont und verfolgt werden und dadurch die Einheit und Einheitlichkeit der Verwaltung Schaden leidet. Um dieser Gefahr vorzubeugen und eine Ausgleichung der Interessen und Ansichten der verschiedenen Ministerien zu ermöglichen, ist in den größeren deutschen Staaten die Einrichtung des Ministerrats, auch Gesamtministerium oder Staatsministerium genannt, geschaffen, in welchem die sämtlichen Minister unter dem Vorsitze des Staatsoberhaupts oder eines von demselben ernannten Präsidenten zu einem Kollegium vereinigt sind. Im Ministerrat werden solche Gegenstände beraten, welche alle Ministerien berühren oder doch die Kompetenz mehrerer Ministerien betreffen, wie z. B. die Entwürfe zu neuen Gesetzen und allgemeinen Verordnungen, abweichende Ansichten der Minister in derselben Sache u. s. w. In allen solchen Fällen hat der Ministerrat nur zu beraten und das Ergebnis seiner Beratung dem Staatsoberhaupt zur Entscheidung vorzulegen. Ein für die einzelnen Mitglieder bindender Beschluß kann durch den Ministerrat nicht gefaßt werden, verantwortlich für die Entschließung des Staatsoberhaupts sind daher nur diejenigen Minister, welche dieselbe gegengezeichnet haben. Deshalb ist auch der Ministerpräsident, wo ein solcher aufgestellt ist, bloß primus inter pares; eine Unterordnung der übrigen Minister unter den Präsidenten besteht nicht. In einzelnen Staaten, namentlich in Preußen [1] und Baden [2], hat jedoch der Ministerrat in einer Reihe von Angelegenheiten die Stellung einer entscheidenden, beziehungsweise beschließenden Behörde; so bildet z. B. in Preußen das Gesamtministerium — Staatsministerium genannt — die oberste Disziplinarbehörde für nicht richterliche Beamte.

---

[1] Rönne III S. 75 ff.; Schulze I S. 249—996.

[2] Schenkel, Das St.R. d. Großh. Baden (in Marquardsen III) S. 17.

§ 19.

Die Zentralbehörden des Reichs[1].

I. Der Reichskanzler.

Das Reich hat, was seine Kompetenz anlangt, teils Aufsichtsbefugnisse, teils eine eigene unmittelbare Verwaltung. Das Behördensystem hat seine Spitze im Reichskanzler, welcher gleichzeitig a) Vorsitzender des Bundesrats und b) oberster Vorstand der Reichsverwaltung ist.

Nach Art. 15 der Reichsverfassung steht der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte (des Bundesrats) dem Reichskanzler zu, welcher sich mittels schriftlicher Substitution durch jedes andere Mitglied des Bundesrats in dieser Funktion vertreten lassen kann und durch seinen Generalstellvertreter vertreten wird, wenn ein solcher auf Grund des Gesetzes vom 17. März 1878 ernannt ist.

Der Reichskanzler, welcher vom Kaiser ernannt wird, ist aber außerdem auch verantwortlicher Reichsminister, und zwar der einzige Reichsminister. Nach Art. 17 der Reichsverfassung bedürfen nämlich die vom Kaiser namens des Reichs erlassenen Anordnungen und Verfügungen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Als verantwortlicher Reichsminister hat der Reichskanzler in unmittelbarer Unterordnung unter den Kaiser die oberste Leitung der Reichsverwaltung und die Beaufsichtigung der ihm untergebenen Reichsverwaltungsorgane. Seine Zuständigkeit erstreckt sich so weit, als das Recht des Kaisers geht, umfaßt also insbesondere auch die Befugnis des Kaisers, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen. Ihre Schranke findet dagegen die Zuständigkeit des Reichskanzlers einerseits an dem verfassungsmäßigen Recht des Bundesrats, in einer Reihe von Angelegenheiten selbst als oberste Verwaltungsbehörde thätig zu werden, und dann an dem Rechte, beziehungsweise der Pflicht der Einzelstaaten, auf denjenigen Verwaltungsgebieten, auf welchen Reichsbehörden nicht bestehen, die Reichsgesetze durch ihre Behörden zur Ausführung bringen zu lassen.

---

[1] Zorn I S. 199 ff.; Loening § 16; Joël in Annalen 1878 S. 761 ff.; Henseler, ebendaselbst 1882 S. 56 ff.

II. Die Stellvertretung des Reichskanzlers und die Stellvertretungsämter.

Während die Reichsverfassung nur eine Stellvertretung des Reichskanzlers im Vorsitze des Bundesrats vorgesehen hat, regelt das Reichsgesetz vom 17. März 1878 die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Funktion als verantwortlicher Reichsminister.[1]

Nach dem Gesetze kann ein Generalstellvertreter (Vizekanzler) oder ein Spezialstellvertreter auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung durch den Kaiser ernannt werden. Die Generalstellvertretung umfaßt den gesamten Umfang der durch die Reichsverfassung und die Reichsgesetze dem Reichskanzler übertragenen Geschäfte und Obliegenheiten, selbstverständlich einschließlich der Gegenzeichnung der Regierungsakte des Kaisers; Spezialstellvertreter können dagegen nur für diejenigen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden (§ 2) bestellt werden, das sind: die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, der Marine, des Post- und Telegraphenwesens, der Justiz, des Innern, des Finanzwesens, der Reichseisenbahnen und die oberste Leitung der Reichsbank. Ist die Verwaltung zwischen Reich und Einzelstaaten geteilt, so soll nach den Motiven des Gesetzentwurfs eine Stellvertretung nur statthaft sein, wenn die Verwaltung „vorwiegend" sich in den Händen des Reichs befindet.

Als Spezialstellvertreter können daher auch nur bestellt werden die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden; die Stellvertretung kann sich sowohl auf den ganzen Umfang des betreffenden Ressorts, als auf einzelne Teile ihres Geschäftskreises beziehen. Die Bestellung eines Generalstellvertreters hindert nicht die Aufstellung von Spezialstellvertretern, und ebenso bleibt der Reichskanzler berechtigt, jede Amtshandlung während der Dauer der Stellvertretung selbst vorzunehmen. Selbstverständlich trägt in einem solchen Falle der Reichskanzler die Verantwortlichkeit, nicht der Stellvertreter, dessen Vollmacht auf diese Weise eingeengt wird.

[1] Die Bedeutung des Stellvertretungsgesetzes liegt darin, daß durch dasselbe der Reichskanzler ermächtigt wurde, Amtshandlungen, für welche er nach der Reichsverfassung verantwortlich ist und welche daher nur er allein vornehmen konnte, durch einen Stellvertreter vornehmen zu lassen, auf welchen dann auch die Verantwortlichkeit übergeht.

III. Die dem Reichskanzler untergeordneten Zentralstellen.

Dem Reichskanzler, in dessen Person die oberste Leitung der Reichsverwaltung konzentriert ist, sind eine Anzahl von Zentralstellen unmittelbar untergeordnet, welche nach seinen Weisungen und unter seiner Verantwortlichkeit die Geschäfte besorgen und sich sämtlich koordiniert sind.

1. Das Reichsamt des Innern. Seine Kompetenz erstreckt sich im allgemeinen auf die Verwaltung des Innern, soweit dieselbe Reichssache ist und die Angelegenheiten derselben nicht anderen Behörden übertragen sind. 2. Das Auswärtige Amt. 3. Die Admiralität, welcher als beratendes Organ der Admiralitätsrat zur Seite steht. 4. Das Reichspostamt (Post und Telegraphenwesen). 5. Das Reichsjustizamt. 6. Das Reichsschatzamt (Reichsfinanzministerium). 7. Das Reichseisenbahnamt. Demselben obliegt die Ausübung der dem Reiche nach Abschnitt VII der Reichsverfassung in Bezug auf das Eisenbahnwesen zustehenden Aufsicht- und Kontrollfunktionen. 8. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen. 9. Das Reichsversicherungsamt, welches durch § 87 des Unfallversicherungsgesetzes vom 8. Juli 1884 geschaffen wurde und teils als Aufsichtsbehörde über die durch das Reichsgesetz vom. 8. Juli 1884 geschaffenen Berufsgenossenschaften, teils als entscheidende Behörde thätig ist. 10. Das Reichsbankdirektorium, welchem die Verwaltung der Reichsbank obliegt.

IV. Die selbständigen richterlichen und Finanzbehörden des Reichs.

Neben diesen Zentralstellen, welche dem Reichskanzler unmittelbar untergeben sind und ihre Geschäfte nach den Weisungen desselben zu führen haben, bestehen verschiedene oberste Finanzbehörden und Gerichte, welche zwar auch in Bezug auf das Formelle ihrer geschäftlichen Thätigkeit der „oberen Leitung" des Reichskanzlers unterstehen, aber im übrigen selbständig und an Weisungen des Reichskanzlers nicht gebunden sind. Es sind dies: A. 1. der Reichsrechnungshof, 2. das Reichsbankkuratorium, 3. die Reichsschuldenverwaltung, 4. die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds; B. 1. das Reichs-

gericht, 2. der Disziplinarhof in Leipzig, 3. das Bundesamt für das Heimatwesen, 4. das verstärkte Reichseisenbahnamt, 5. das Reichspatentamt, 6. das Reichsoberseeamt, 7. die Reichsrayonkommission.

Ein Teil dieser Behörden, beziehungsweise Verwaltungsgerichte wird im besonderen Teile noch genauer zu erörtern sein.

§ 20.

Der Organismus der Verwaltungsbehörden.[1]

I. Allgemeines.

Ein jedes der großen Verwaltungsgebiete hat in der Regel seine besonderen Behörden, wenn auch die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung gewöhnlich von den Behörden der inneren Verwaltung besorgt werden. Uebrigens besteht nur eine scharfe Scheidung der Behörden der Justizverwaltung, soweit letztere die Stellung von Gerichten haben gegenüber den eigentlichen Verwaltungsbehörden, da nach § 3 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz, dem Grundsatz der Trennung der Justiz von der Verwaltung entsprechend, den Gerichten keine anderen Verwaltungsgeschäfte als solche der Justizverwaltung übertragen werden dürfen. Dagegen steht im übrigen nichts im Wege, daß dieselben Behörden Geschäfte mehrerer Ministerien besorgen, und gilt insbesondere als Grundsatz, daß die Behörden der inneren Verwaltung alle diejenigen Verwaltungsgeschäfte erledigen, für welche besondere Behörden nicht aufgestellt sind. Infolgedessen kann ein und dieselbe Behörde mehreren Ministerien unterstellt sein, wenn auch im allgemeinen daran festgehalten wird, daß jedes Ministerium sein eigenes Behördensystem hat und daher auch jede Behörde in erster Linie wenigstens in Bezug auf Dienstaufsicht und Disziplin einem einzigen Ministerium untergeordnet ist.

Im Gegensatz nun zu dem Ministerium, dessen Wirkungskreis sich auf das ganze Land erstreckt, bilden die ihm untergebenen Be-

[1] Stein I, 1 S. 277 ff; Sarwey, Allgemeines Verw.R. S. 96 ff.; G. Meyer, Behördenorganisation, in Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie Bd. II S. 484 ff., 2. Aufl., Bd. III S. 719—758.

hörden ein System von Behörden, deren Zuständigkeit sich nur auf einen geographisch abgegrenzten Bezirk des Staatsgebiets und die in demselben befindlichen Gegenstände, sowie die im Bezirke wohnenden oder doch mit demselben in einer gewissen Verbindung stehenden Personen bezieht, und welche mit Rücksicht auf die ihnen übertragenen Geschäfte im Verhältnis der Ueberordnung oder Unterordnung zu einander stehen oder sich gleichgestellt sind.

II. Mittelbehörden und Unterbehörden. Zentralbehörden.

Während die Ministerien die oberste Leitung der Geschäfte haben und nur ausnahmsweise unmittelbar selbst in einzelnen Verwaltungsgeschäften thätig werden, ist es Sache der unteren Behörden oder Lokalbehörden, die staatlichen Aufgaben im einzelnen im wirklichen Leben zu besorgen und zu erfüllen. Diese unteren Behörden bilden insbesondere, soweit es sich um die innere Verwaltung handelt, gewöhnlich selbst wieder für sich in der Weise ein System, daß als Organ der örtlichen Verwaltung die Gemeinden — Ortsgemeinden oder Verwaltungsgemeinden —, beziehungsweise deren Behörden und Vertreter thätig sind, so daß die untersten staatlichen Organe ihnen gegenüber bereits eine höhere Instanz bilden. Dennoch werden die untersten staatlichen Behörden mit den gemeindlichen Organen zusammen als Unterbehörden bezeichnet, da die gemeindlichen Organe lediglich als Hilfsorgane für die Staatsbehörden in Betracht kommen und alle wichtigeren und nicht auf den Bezirk einer Gemeinde beschränkten Angelegenheiten durch die Staatsbehörde besorgt werden, sonach doch die unterste Instanz der Staatsbehörden als die eigentlichen Vollzugsorgane erscheinen.

Zwischen den Ministerien und den Unterbehörden steht aber in allen größeren Staaten noch eine weitere Behördenreihe, es sind dies die sogen. Mittelbehörden. Die Aufgabe der Mittelbehörden ist zunächst, die Unterbehörden zu beaufsichtigen und zu kontrollieren und Beschwerden, welche gegen die Beschlüsse und die Thätigkeit derselben erhoben werden, zu entscheiden. Daneben erscheinen sie selbst wieder insofern als Behörden erster Instanz, als in besonders wichtigen Angelegenheiten und in Angelegenheiten, welche über den Umfang und Wirkungskreis der Unterbehörden hinaus-

gehen, nicht diesen, sondern den Mittelbehörden die erste Entscheidung zusteht. Der Schwerpunkt ihrer Stellung liegt aber mehr in ihrer kontrollierenden, beaufsichtigenden Thätigkeit, als in ihrer Kompetenz als Behörden erster Instanz. In den deutschen Mittelstaaten besteht für die innere Verwaltung einschließlich der allgemeinen Landesverwaltung nur eine Mittelbehörde (Kreisregierung in Bayern und Württemberg, Kreishauptmannschaft im Königreich Sachsen), in Preußen dagegen ist das System der Mittelbehörden insofern ein zweifaches, als neben den Bezirksregierungen, beziehungsweise den Regierungspräsidenten und Bezirksausschüssen noch die an der Spitze der in der Regel mehrere Bezirke umfassenden Provinzen stehenden Oberpräsidenten sich befinden, welche gemeinschaftlich mit dem Provinzialrat, wenigstens in gewissen Angelegenheiten, höhere und endgültig entscheidende Instanz über die Bezirksbehörden sind. Im übrigen entscheidet als letzte Instanz über den Bezirksbehörden in der Regel das Ministerium, welches dann nicht bloß Dienstaufsichtsbehörde ist, sondern auch in materieller Beziehung die Stellung einer wirklichen Instanz hat, oder eine vom Ministerium unabhängige Behörde, wie insbesondere in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten der oberste Verwaltungsgerichtshof.

Alle Behörden, deren Kompetenz sich wie die der Ministerien, der obersten Gerichtshöfe u. s. w. auf das ganze Staatsgebiet erstreckt und welchen andere Behörden untergeordnet sind, heißen Zentralbehörden. Soweit dieselben nicht selbst die Stellung von Ministerien haben, stehen sie, wenn sie auch in Bezug auf ihre Entscheidungen selbständig sind, doch in dienstlicher Hinsicht in der Regel unter der Aufsicht des Ministeriums.

III. Die Einteilung des Staatsgebiets.

Entsprechend der örtlichen Zuständigkeit der verschiedenen Behörden ist das gesamte Staatsgebiet in eine Anzahl von Verwaltungsbezirken eingeteilt. Wie im allgemeinen jedes Ministerium sein Behördensystem hat, so kann auch die Einteilung des Gebiets nach den Bezirken der Behörden der verschiedenen Ministerien verschieden sein. Begreiflicherweise empfiehlt es sich aber, daß die Bezirke der verschiedenen Gerichts- und Verwaltungsbehörden möglichst zusammenfallen.

Die Bezirke der Behörden sind sehr häufig identisch mit den Bezirken der Gemeinden und Kommunalverbände. Diese Identität ist notwendig wegen des Zusammenwirkens der Staatsbehörden und der Selbstverwaltungskörper, da ein Auseinanderfallen der Verwaltungsbezirke und der Bezirke der Selbstverwaltungskörper mancherlei Mißstände zur Folge hätte.

§ 21.

Die Provinzial- und Mittelbehörden.[1]

I. Allgemeines.

Während in den deutschen Kleinstaaten wegen des geringen Gebietsumfangs für zwischen den ausführenden und Lokalbehörden einerseits und den Zentralstellen stehende Mittelbehörden kein Platz ist und auch in Hessen und Baden die früher bestandenen kollegialen Mittelbehörden später wieder beseitigt worden sind, so daß gegenwärtig die unteren Behörden den Zentralbehörden unmittelbar unterstehen, sind in Preußen und den Mittelstaaten, Bayern, Sachsen und Württemberg, sowie in Elsaß-Lothringen Provinzial- und beziehungsweise Mittelbehörden eingerichtet.

II. Die Provinzialbehörden in Preußen.[2]

Preußen ist in zwölf Provinzen[3] eingeteilt, von denen wieder jede in zwei oder mehrere Bezirke zerfällt. Die Provinz Schleswig-

---

[1] Loening §§ 18—20 (S. 81 ff.); G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staats-R. (2. Aufl. 1885) §§ 115 bis 118, und die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern in Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie Bd. III S. 719—758.

[2] Stengel, Organisation §§ 13 u. 51.

[3] Die Provinzen bilden nicht bloß Verwaltungsbezirke, sondern haben auch die Eigenschaft von korporativen Selbstverwaltungskörpern, weshalb auch die Grenzen derselben nur durch Gesetz verändert werden können. Eine Ausnahme machte die Provinz Hessen-Nassau, welche nur einen Verwaltungsbezirk bildete, während die beiden Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden, letzterer mit Ausschluß des Stadtkreises Frankfurt a. M., die Eigenschaft kommunalständischer Verbände hatten. Durch Art. 1 des Gesetzes vom 8. Juni 1885 beziehungsweise § 1 der Provinzialordnung für Hessen-Nassau erhielt die Provinz Hessen-Nassau ebenfalls die Eigenschaft eines korporativen Kommunalverbandes, jedoch wurden die kommunalständischen

Holstein bildet jedoch nur einen Regierungsbezirk. An der Spitze der Verwaltung der Provinz steht der Oberpräsident, dessen Stellung etwas verschieden gestaltet ist, je nachdem die Provinz zu den sogen. reorganisierten gehört, d. h. denjenigen, in welchen das Gesetz vom 30. Juli 1883 über die allgemeine Landesverwaltung gilt [1] oder zu denjenigen, wo dasselbe noch nicht eingeführt ist. Die Oberpräsidenten sind nämlich zunächst Einzelbeamte, welche die ihnen übertragenen Geschäfte mit Hilfe der ihnen beigegebenen Beamten selbständig und unter eigener Verantwortung erledigen. In den reorganisierten Provinzen ist jedoch den Oberpräsidenten im Provinzialrat eine kollegiale Selbstverwaltungsbehörde zur Seite gestellt, an deren Mitwirkung sie in gewissen, durch die Gesetze bestimmten Angelegenheiten gebunden sind.

In den reorganisierten Provinzen ist die Stellung der Oberpräsidenten auch insofern eine andere, als sie allein oder in Verbindung mit dem Provinzialrat eine selbständige, in der Regel endgültig beschließende Beschwerdeinstanz über den Bezirksbehörden sind.

Der Wirkungskreis der Oberpräsidenten erstreckt sich auf folgende Gegenstände:

a) Die Verwaltung aller derjenigen Angelegenheiten, welche die Gesamtheit der Provinz betreffen oder sich über einen Regierungsbezirk hinaus erstrecken, wie z. B. alle provinzialständischen Sachen,

---

Verbände Kassel und Wiesbaden aufrecht erhalten unter gleichzeitiger Einverleibung des Stadtkreises Frankfurt a. M. in den kommunalständischen Verband Wiesbaden. Daraus folgt, daß die Veränderung der Grenzen der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden nur durch Gesetz erfolgen kann, während im übrigen die Veränderung der Bezirksgrenzen nur durch Verordnung statthaft ist. (Vgl. übrigens Rönne III, 26.)

[1] Zu den reorganisierten Provinzen gehören zunächst diejenigen Provinzen, in welchen die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 eingeführt ist, Ostpreußen, Westpreußen, Pommern, Brandenburg, Sachsen, Schlesien und die hohenzollerischen Lande, welche keiner Provinz einverleibt sind; ferner Hannover und Hessen-Nassau. In § 155 des Landesverwaltungsgesetzes ist nämlich bestimmt worden, daß das Landesverwaltungsgesetz samt dem Zuständigkeitsgesetz in Posen, Westfalen, der Rheinprovinz, Hannover, Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein erst in Kraft treten solle, wenn für diese Provinzen Provinzialordnungen und Kreisordnungen erlassen worden sind. Dies ist geschehen für Hannover durch die Gesetze vom 7. Mai 1884 und 6. Mai 1884, für Hessen-Nassau durch die Gesetze vom 8. Juni 1885 und 7. Juni 1885.

Sicherheitsanstalten, welche sich auf mehr als einen Regierungsbezirk zugleich erstrecken u. s. w.

b) Die Verwaltung einer großen Anzahl von einzelnen Angelegenheiten, welche den Oberpräsidenten durch die Instruktion vom 31. Dezember 1825 wie auch spätere Verordnungen und Gesetze überwiesen worden sind. Hierher gehören namentlich eine Reihe von Befugnissen aus dem Gebiete der Kirchenhoheit, welche den Oberpräsidenten durch die kirchenpolitische Gesetzgebung, insbesondere die sogen. Maigesetze übertragen wurden [1].

c) Verschiedene Obliegenheiten, welche sie gemäß §§ 1, 11 der Instruktion vom 31. Dezember 1825 als Stellvertreter der Minister wahrzunehmen haben: vorläufige Uebernahme der gesamten Zivilverwaltung der Provinz bei vorhandener Kriegsgefahr und ausgebrochenem Kriege, Erlaß von augenblicklich erforderlichen Anordnungen bei außerordentlichen Ereignissen und Gefahr im Verzuge u. s. w.

d) Die Aufsicht über die Verwaltung der Regierungspräsidenten, der Bezirksregierungen und der Bezirksausschüsse, sowie der Provinzialsteuerdirektionen und der Generalkommissionen.

In den reorganisierten Provinzen sind die Oberpräsidenten ferner Beschwerdeinstanz bei polizeilichen Verfügungen der Regierungspräsidenten, der Landräte und städtischer Ortspolizeibehörden, und außerdem bilden sie die zweite und letzte Instanz zur Führung der staatlichen Aufsicht über die Verwaltung der Kommunalverbände der Landkreise und Stadtgemeinden.

In den reorganisierten Provinzen steht neben dem Oberpräsidenten als zweite Provinzialbehörde der Provinzialrat, welcher aus dem Oberpräsidenten oder dessen Stellvertreter als Vorsitzenden, einem vom Minister des Innern auf die Dauer seines Hauptamts ernannten höheren Verwaltungsbeamten und aus fünf Mitgliedern besteht, welche vom Provinzialausschuß aus der Zahl der zum Provinziallandtage wählbaren Provinzialangehörigen auf sechs Jahre gewählt werden. Alle drei Jahre scheidet die Hälfte der gewählten

[1] Vgl. z. B. §§ 15 und 16 des Gesetzes vom 11. Mai 1873 über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen.

Mitglieder aus und findet eine Neuwahl statt (L.V.G. § 12)[1]. Die Zuständigkeit des Provinzialrats ist eine dreifache:

a) Der Oberpräsident bedarf zu einigen Beschlüssen der Zustimmung des Provinzialrats, insbesondere zum Erlasse von Polizeiverordnungen (L.V.G. § 139), außerdem in den Fällen der §§ 51 und 144,[2] des Zuständigkeitsgesetzes.

b) In einigen wenigen Fällen ist der Provinzialrat Beschlußbehörde erster Instanz. Beschwerden gegen diese Beschlüsse gehen an den Minister des Innern, sofern sie nicht endgültig sind, was in der Regel der Fall ist.

c) Der Provinzialrat entscheidet endgültig in zweiter Instanz auf Beschwerden gegen Beschlüsse des Bezirksausschusses, sofern die Beschlüsse des Bezirksausschusses nach dem Gesetze nicht endgültig sind [2] oder die Entscheidung einer anderen Behörde übertragen ist.

Beschlußfähig ist der Provinzialrat, wenn einschließlich des Vorsitzenden fünf Mitglieder anwesend sind; die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt, bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Für das Verfahren vor dem Provinzialrat kommen zunächst die vom Beschlußverfahren handelnden §§ 115—126 des Landesverwaltungsgesetzes in Anwendung, im übrigen ist dasselbe durch das Regulativ vom 25. Februar 1884 geregelt.

III. Die Bezirksbehörden in Preußen.[3]

Als **Bezirksbehörden** wurden in Preußen durch die Verordnung vom 26. Dezember 1808 und beziehungsweise 30. April

[1] Die gewählten Mitglieder des Provinzialrats und deren Stellvertreter unterliegen insofern den Vorschriften des Disziplinargesetzes für die nicht richterlichen Beamten vom 21. Juli 1852, als sie aus Gründen, welche die Entfernung eines Beamten aus dem Amte rechtfertigen, ihrer Stellen enthoben werden können. Disziplinargericht ist das Plenum des Oberverwaltungsgerichts.

[2] Nach § 126 des Landerwaltungsgesetzes kann übrigens der Oberpräsident auch endgültige Beschlüsse des Provinzialrats mittels Klage beim Oberverwaltungsgericht anfechten, wenn diese Beschlüsse die Befugnisse des Provinzialrats überschreiten oder das bestehende Recht, insbesondere auch die von der Behörde innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen verletzen.

[3] **Stengel**, Organisation §§ 13, 13a und 52. Die im Jahre 1808 geschaffenen Regierungen traten an die Stelle der früheren Kriegs- oder

1815 § 1 die kollegialisch eingerichteten Regierungen geschaffen, deren Wirkungskreis nach § 1 der Instruktion vom 23. Oktober 1817 sich auf alle Gegenstände der inneren Landesverwaltung zu erstrecken hatte, welche vom Staatsministerium und den verschiedenen Ministerien abhängen, insoweit diese Gegenstände überhaupt von einer Territorialbehörde verwaltet werden können und für selbige nicht besondere Verwaltungsbehörden angeordnet oder sie anderen Behörden ausdrücklich übertragen sind. Die Regierungen, welche demnach allen einzelnen Ministerien untergeordnet erschienen, zerfielen in mehrere Abteilungen: Abteilung des Innern (hauptsächlich Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung und Polizeisachen); Abteilung für Kirchen- und Schulsachen; Abteilung für die Verwaltung der direkten Steuern, Domänen und Forsten; und Abteilung der indirekten Steuern und Zölle.

Die Einrichtung der Bezirksregierung ist kollegialisch; an der Spitze des Kollegiums steht der Regierungspräsident. An der Spitze einer jeden Abteilung steht ein Oberregierungsrat als Dirigent. Innerhalb des ihr angewiesenen Geschäftskreises hat jede Abteilung in kollegialer Verfassung selbständig zu beraten und zu beschließen. Gewisse wichtige Angelegenheiten sind jedoch der Beratung und Beschlußfassung durch das Plenum der Regierung überwiesen.

Der Präsident führt den Vorsitz im Plenum und kann auch in jeder Abteilung denselben übernehmen; er hat bei Stimmengleichheit die entscheidende Stimme, auch ist er berechtigt, wenn er mit dem vom Plenum gefaßten Beschlusse nicht einverstanden ist, die Sache nochmals zum Vortrage bringen zu lassen und die Entscheidung des Oberpräsidenten einzuholen, wenn das Plenum auf dem bean-

---

Domänenkammern. Sie erhielten einen dreifachen Wirkungskreis: a) Landeshoheitssachen, b) Polizeisachen (innere Verwaltung), c) Finanzangelegenheiten. Diesem dreifachen Wirkungskreis entsprach auch im allgemeinen die Einteilung in verschiedene Abteilungen. Zu bemerken ist jedoch, daß an die Stelle der Abteilungen für indirekte Steuern später überall Provinzialsteuerdirektionen traten und infolgedessen diese Regierungsabteilungen in Wegfall kamen. — Hannover war früher in Landdrosteibezirke zerlegt. Durch § 25 des Landesverwaltungsgesetzes traten jedoch an die Stelle der Landdrosteien und der Finanzdirektionen sechs Regierungspräsidenten und Regierungen mit dem gleichen Wirkungskreise wie in den übrigen Provinzen.

standeten Beschlusse beharrt. Ebenso kann der dirigierende Oberregierungsrat einen Beschluß seiner Abteilung mit aufschiebender Wirkung beanstanden und die Entscheidung des Regierungspräsidenten einholen.

Gewisse Angelegenheiten besorgt der Regierungspräsident allein ohne Mitwirkung des Kollegiums, nämlich alle auf die Personalverhältnisse der Beamten des Kollegiums bezüglichen Sachen, dann die Leitung und Beaufsichtigung der Verwaltung des Kassen-, Etats- und Rechnungswesens.

In den reorganisierten Provinzen sind zwar die Regierungen bestehen geblieben, ihre Einrichtung und ihr Wirkungskreis ist jedoch durch das Organisationsgesetz vom 26. Juli 1880 und das Landesverwaltungsgesetz nicht unerheblich verändert worden. Die erste Abteilung (Polizei- und Landeshoheitssachen) ist nämlich aufgehoben worden, und deren Zuständigkeit ist teils auf den Regierungspräsidenten, teils auf den neugeschaffenen Bezirksausschuß übergegangen. Sonach bestehen in den reorganisierten Provinzen drei Bezirksbehörden nebeneinander: 1. der Regierungspräsident, 2. die Bezirksregierung, 3. der Bezirksausschuß.

1. Der Regierungspräsident. Seine Zuständigkeit ist eine dreifache, er ist a) Präsident der Regierung, b) Vorsitzender des Bezirksausschusses, und er hat c) einen ziemlich umfassenden persönlichen Wirkungskreis als Einzelbeamter. Zu diesem Wirkungskreise gehören insbesondere die Geschäfte der aufgehobenen (ersten) Abteilung des Innern, soweit diese Geschäfte nicht auf den Bezirksausschuß oder sonstige Behörden übertragen wurden, der Erlaß von Polizeiverordnungen, die dienstliche Aufsicht auf die Geschäftsführung der Kreisausschüsse und der Stadtausschüsse u. s. w.

2. Die Bezirksregierung. Dieselbe besteht nach Aufhebung der Abteilung des Innern nur noch aus a) der Abteilung für Kirchen- und Schulwesen, b) für direkte Steuern, Domänen und Forsten. Der Wirkungskreis dieser beiden Abteilungen und die Organisation der Bezirksregierung sind im allgemeinen dieselben geblieben und ebenso die Zuständigkeit der Plenarversammlung, in welcher auch die dem Regierungspräsidenten beigegebenen Beamten Sitz und Stimme haben. Die Befugnisse des Regierungspräsidenten gegenüber dem Plenum

und den Abteilungen sind nicht unbedeutend erweitert und ist der Regierungspräsident insbesondere ermächtigt worden, an Stelle des Kollegiums in gewissen Fällen unter persönlicher Verantwortung Verfügungen zu treffen.

3. Der Bezirksausschuß. Derselbe besteht aus dem Regierungspräsidenten und sechs Mitgliedern. Von denselben werden zwei, von denen das eine die Befähigung zum Richteramte, das andere zur Bekleidung höherer Verwaltungsämter haben muß, vom Könige auf Lebenszeit ernannt. Aus ihnen ernennt der König den Stellvertreter des Regierungspräsidenten mit dem Titel Verwaltungsgerichtsdirektor. Die vier anderen Mitglieder werden vom Provinzialausschuß auf sechs Jahre aus den zum Provinziallandtag wählbaren Einwohnern des Sprengels des Bezirksausschusses gewählt.

Beschlußfähig ist der Bezirksausschuß, wenn einschließlich des Vorsitzenden fünf und in Armensachen drei Mitglieder anwesend sind. Verhindert im Vorsitz gilt der Regierungspräsident immer, wenn über eine Beschwerde gegen die Verfügung eines Regierungspräsidenten verhandelt wird.

Anlangend die Zuständigkeit des Bezirksausschusses, so ist derselbe:

a) Verwaltungsgericht I., beziehungsweise II. Instanz. Diese seine richterliche Zuständigkeit tritt insofern in den Vordergrund, als die Mitglieder (nicht der Regierungspräsident) den Vorschriften der Gesetze vom 7. Mai 1851 und 26. Mai 1856, betreffend die Dienstvergehen der Richter, unterliegen, und die ernannten Mitglieder zwar an den Plenarverhandlungen der Regierung teilnehmen können, im übrigen aber nur richterliche Aemter oder solche Verwaltungsämter führen dürfen, mit denen keine Vergütung verbunden ist.

b) Verwaltungs- (Beschluß-) Behörde mit dreifachem Wirkungskreise:

α) Beschlußfassung erster Instanz in einer großen Anzahl von Angelegenheiten;

β) Bescheidung von Beschwerden gegen Beschlüsse der Kreis- und Stadtausschüsse[1];

---

[1] Nach § 126 des Landesverwaltungsgesetzes kann der Regierungspräsident endgültige Beschlüsse des Bezirksausschusses mittels Klage beim Oberverwaltungsgericht aus denselben Gründen anfechten, aus denen der Oberpräsident Beschlüsse des Provinzialrats anfechten kann. Vgl. S. 92 N. 2.

γ) Zustimmung zu gewissen Verwaltungsakten des Regierungspräsidenten, insbesondere den von demselben zu erlassenden Polizeiverordnungen.[1]

IV. Die Mittelbehörden in den Mittelstaaten und in Elsaß-Lothringen.[2]

In den Mittelstaaten ist die Organisation der Mittelbehörden schon um deswillen einfacher, weil die Einteilung des Landes in Provinzen und Bezirke fehlt. Außerdem ist auch die Einrichtung der Mittelinstanz eine einheitlichere als in Preußen. In Bayern[3] und Württemberg[4] bestehen kollegialisch organisierte „Kreisregierungen" für die acht, beziehungsweise vier Kreise, in welche diese Staaten zerfallen. In Bayern erstreckt sich der Wirkungskreis der Kreisregierungen, an deren Spitze ein Präsident steht, fast auf die gesamte innere und Finanzverwaltung. Sie zerfallen in zwei Kammern, der des Innern und der der Finanzen mit je einem Direktor an der Spitze, welche in den zu ihrem Geschäftskreise gehörigen Angelegenheiten gesondert beraten und beschließen, in bestimmten wichtigen Fällen jedoch vom Präsidenten zu gemeinschaftlichen Sitzungen vereinigt werden können. In Württemberg erstreckt sich der Wirkungskreis der Kreisregierungen nur auf die innere Verwaltung mit Ausschluß der Kirchen- und Schulsachen.

In Sachsen[5] steht an der Spitze der vier Kreise, in welche das Land eingeteilt ist, ein Kreishauptmann, welcher zunächst als Einzelbeamter entscheidet, welchem aber für eine Anzahl von Angelegenheiten, insbesondere wenn es sich um Beschlußfassung auf Beschwerden gegen Entscheidungen unterer Behörden handelt, ein Kreisausschuß beigegeben ist. Der Kreisausschuß besteht aus dem

---

[1] Eine besondere Behördenorganisation besitzt der Stadtkreis Berlin, welche aus der Provinz Brandenburg ausgeschieden ist und einen Verwaltungsbezirk für sich bildet (§ 1. L.V.G. und §§ 41—47 ibid.). Vgl. Stengel, Organisation § 54b.

[2] Ueber Elsaß-Lothringen, in welchem im allgemeinen die französischen Einrichtungen aufrechterhalten wurden, vgl. Leoni, Staats-R. in Elsaß-Lothringen (in Marquardsen II) S. 247 f.

[3] Pözl, Bayerisches Verw.R. § 39 ff.; Seydel, Grundriß zu Vorlesungen über bayerisches Verw.R. § 3.

[4] Gaupp, Staats-R. des Königreichs Württemberg (in Marquardsen III) § 75 (S. 224).

[5] Leuthold, Das Staats-R. des Königreichs Sachsen (in Marquardsen III) S. 247.

Kreishauptmann als Vorsitzenden, einem Beamten der Kreishauptmannschaft, sofern derselbe als Referent bestellt ist, und mehreren auf sechs Jahre gewählten Mitgliedern, nämlich einen oder zwei Abgeordneten der Bezirksversammlungen des Kreises und einem Abgeordneten der nicht im Bezirksverbande befindlichen Städte des Kreises. Insoweit die Entscheidung der Beschwerdesachen nicht dem Kreisausschuß übertragen ist, bildet der Kreishauptmann mit zwei der ihm beigegebenen Beamten ein mit der endgültigen Entscheidung beauftragtes Kollegium.

In Baden[1] und Hessen[2] gibt es eigentliche Mittelbehörden nicht, doch sind in Baden für größere Bezirke Landeskommissäre bestellt, welche die Aufsicht auf die unteren Behörden zu führen, in Ausnahmsfällen die notwendigen Maßregeln zu ergreifen haben und denen auch verschiedene Befugnisse der Ministerien übertragen sind.

Hessen zerfällt in zwei Provinzen, welche die Eigenschaft von Kommunalverbänden haben. An der Spitze jeder Provinz steht der Provinzialdirektor, welcher das Verbindungsglied zwischen Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung bildet, aber insofern die Stellung einer Mittelbehörde hat, als er befugt ist, für mehrere Kreise bestimmte polizeiliche Maßregeln zu treffen.

Elsaß-Lothringen ist in drei Bezirke (Departements) eingeteilt, an deren Spitze ein Bezirkspräsident steht, auf welchen alle Befugnisse der früheren Präfekten übergegangen sind. Demselben steht zwar der kollegialisch organisierte, aus den dem Bezirkspräsidenten beigegebenen Räten und Hilfsarbeitern gebildete Bezirksrat zur Seite. Die Zuständigkeit dieses Kollegiums erstreckt sich jedoch im allgemeinen nur auf Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und einige wenige reine Verwaltungssachen. Im übrigen entscheidet der Bezirkspräsident als Einzelbeamter[3].

---

[1] Schenkel, Das Staats-R. des Großherzogtums Baden (in Marquardsen III) S. 19, 20.

[2] Gareis, Staats-R. des Großherzogtums Hessen (in Marquardsen III) S. 102.

[3] Außer den allgemeinen Behörden der inneren Verwaltung bestehen noch Spezialbehörden für Ablösungssachen, Eisenbahnwesen, Bergwesen u. s. w. Dieselben werden im besonderen Teile zu erwähnen sein.

§ 22.

Die Kreisbehörden und die Lokalbehörden.[1]

I. Die Stellung der Kreisbehörden und der Lokalbehörden im allgemeinen.

Den Mittelbehörden (Provinzial- und Bezirksbehörden) steht, wie bereits in § 20 hervorgehoben, nur in den wichtigeren Angelegenheiten die unmittelbare Vollziehung und Verwaltung zu, während sie im übrigen die Beaufsichtigung der unteren Behörden und die zweitinstanzielle Entscheidung und Beschlußfassung in den von diesen in erster Instanz erledigten Angelegenheiten haben. Dagegen obliegt in den meisten Angelegenheiten die unmittelbare Beschlußfassung den Kreisbehörden — in einzelnen Mittelstaaten auch Bezirks- oder Distriktsbehörden genannt — und den Lokalbehörden. Als Lokalbehörden und Hilfsorgane der Kreisbehörden erscheinen durchweg in allen Staaten die gemeindlichen Organe, ausnahmsweise insbesondere in größeren Städten auch staatliche Behörden, Polizeidirektionen u. s. w.; als Kreisbehörden erscheinen entweder Staatsbehörden oder in den Städten die städtischen Gemeindeorgane.

II. Die Kreisbehörden in Preußen[2].

Das preußische Staatsgebiet ist in Kreise — in den hohenzollerischen Landen Oberämter genannt — eingeteilt (V.O. v. 30. April 1815 u. § 1 L.V.G.), welche sowohl Verwaltungsbezirke sind, als auch die Eigenschaft von Kommunalverbänden haben, weshalb die Veränderung der Kreisgrenzen und die Bildung neuer Kreise, sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise in der Regel nur durch Gesetz erfolgen kann[3]. Die Kreise sind entweder Stadtkreise, welche

---

[1] Loening §§ 21 und 22; G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (2. Auflage) §§ 116 bis 118.

[2] Stengel, Organisation §§ 11 (Geschichtliches), 14, 27, 53—546; Rönne III §§ 232—234; Brauchitsch I S. 45 ff., II S. 145 ff.

[3] Eine übrigens selbstverständliche Ausnahme besteht insofern, als Veränderungen solcher Gemeinde- und Gutsbezirksgrenzen, welche zugleich Kreisgrenzen sind und die Vereinigung eines bisher kommunalfreien Grundstückes mit einem Gemeinde- oder Gutsbezirke die Veränderung der betreffenden Kreisgrenze von selbst nach sich zieht, ohne daß es eines Gesetzes bedarf, da in solchen Fällen gewöhnlich der Kreisausschuß beschließt, eventuell aber eine königliche Entschließung zu erholen ist.

nur aus einer Stadtgemeinde bestehen, oder Landkreise, welche eine Anzahl von Landgemeinden, beziehungsweise Gutsbezirken umfassen und auch kleinere Stadtgemeinden einschließen können und in der Regel umfassen [1].

In Bezug auf die Kreisbehörden ist zu unterscheiden zwischen den nicht reorganisierten Provinzen (Posen, Schleswig-Holstein, Rheinprovinz und Westfalen) und den reorganisierten Provinzen (die übrigen Gebietsteile).

A. In den nicht reorganisierten Provinzen besteht in den Landkreisen nur eine Kreisbehörde: der Landrat. Derselbe wird vom Könige ernannt. In der Rheinprovinz und in Westfalen haben die Kreisstände das Recht, eine Person, welche die Vorbedingungen zur Bekleidung des Landratsamts erfüllt hat [2], zu präsentieren. Zu den Voraussetzungen der Fähigkeit, das Amt zu bekleiden, gehört in diesen Provinzen auch Grundbesitz im Kreise.

Der Landrat ist nach Maßgabe der Verordnung vom 30. April 1815

---

[1] Städte, welche eine Zivilbevölkerung von mindestens 25000 Einwohnern haben, können verlangen, daß sie für sich einen Stadtkreis bilden und daher aus ihrem bisherigen Kreisverband für ausgeschieden erklärt werden. Kleineren Städten kann durch königliche Verordnung das Ausscheiden aus dem bisherigen Kreisverbande und die Bildung eines eigenen Kreises gestattet werden (§ 4 Kr.O.).

[2] Für die Befähigung zum Landratsamt kommt zunächst die Kabinettsorder vom 10. Juli 1838, beziehungsweise das Regulativ vom 13. Mai 1838 in Betracht. Außerdem hat § 17 des Gesetzes vom 11. März 1879, betreffend die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst, bestimmt, daß über die Besetzung der Stellen der Landräte (und Oberamtmänner in Hohenzollern) und über die zu diesen Stellen erforderliche Befähigung ein Gesetz ergehen soll. Sofern dieses Gesetz nicht bis zum 1. Januar 1887 (Gesetz vom 20. Mai 1883) erlassen ist, sollen nur solche Personen zu den erwähnten Aemtern berufen werden, welche die Befähigung für den höheren Verwaltungs- oder Justizdienst erlangt haben. Bis zu dem angegebenen Zeitpunkt bleiben die älteren Vorschriften in Kraft, welche übrigens durch § 74 der Kreisordnung, beziehungsweise § 22 der Kreisordnung für Hannover und § 24 der Kreisordnung für Hessen-Nassau dahin ersetzt worden sind, daß zur Bekleidung der Stelle eines Landrats solche Personen geeignet sind, welche die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienst erlangt haben oder dem Kreise seit mindestens einem Jahre durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und mindestens vier Jahre als Gerichts- oder Verwaltungsreferendare oder bei Selbstverwaltungsämtern des betreffenden Kreises, des Bezirks oder der Provinz thätig gewesen sind.

und der Instruktion vom 31. Dezember 1816 Organ und Kommissarius der Bezirksregierung zur Vollziehung ihrer Verfügungen und Anordnungen. Seine Zuständigkeit umfaßt alle Gegenstände der inneren Verwaltung und der allgemeinen Landesverwaltung, insoweit solche in besonderer Beziehung auf den ihm anvertrauten Kreis stehen und nicht besonderen Behörden übertragen sind. Insbesondere hat derselbe die Ueberwachung der Polizeiverwaltung sowohl im Kreise wie in den einzelnen Gemeinden und Gutsbezirken des Kreises.

In den Stadtkreisen aller Provinzen[1] werden die Befugnisse des Landrats, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, durch die Polizeibehörde wahrgenommen. Die Polizeibehörde in den Stadtkreisen ist aber entweder der Bürgermeister oder der königliche Polizeipräsident, beziehungsweise Polizeidirektor, und zwar kann in Stadtgemeinden, wo sich eine Bezirksregierung oder ein Landgericht befindet, sowie in Gemeinden von mehr als 10000 Einwohnern und in Festungen die örtliche Polizeiverwaltung besonderen Staatsbeamten übertragen werden.

B. In den reorganisierten Provinzen bestehen in den Landkreisen zwei Kreisbehörden: 1. der Landrat, 2. der Kreisausschuß. Der Kreisausschuß ist ein Kollegium, welches aus dem Landrat als Vorsitzenden und sechs von der Kreisversammlung aus

---

[1] Eine ganz eigentümliche Stellung nimmt der Stadtkreis Berlin ein. Derselbe ist nach § 2 der Provinzialordnung aus dem Kommunalverbande der Provinz Brandenburg ausgeschieden und bildet einen Stadtkreis für sich, welcher seine besondere, von dem allgemeinen Behördensystem etwas abweichende Behördenorganisation besitzt (§§ 41—47 L.V.G.; Stengel, Organisation § 54b; Brauchitsch I S.48ff.). Der Oberpräsident von Brandenburg ist gleichzeitig Oberpräsident von Berlin; ebenso sind das Provinzialschulkollegium, das Medizinalkollegium, die Generaldirektion und die Rentenbank für die Provinz Brandenburg gleichzeitig zuständig für Berlin. Dagegen besteht für Berlin eine besondere Verwaltung der direkten Steuern. Auf den Polizeipräsidenten von Berlin ist ein großer Teil der Geschäfte des Regierungspräsidenten und der Bezirksregierung übergegangen, weil beide Behörden in Berlin nicht bestehen, so daß der Polizeipräsident die Doppelstellung einer Orts- und Landespolizeibehörde hat. Für Berlin besteht neben dem Stadtausschuß ein besonderer Bezirksausschuß, welcher 1. aus einem vom Könige ernannten Präsidenten (an Stelle des Regierungspräsidenten), 2. zwei in gleicher Weise wie bei den anderen Bezirksausschüssen ernannten Mitgliedern, 3. vier vom Magistrat und den Stadtverordneten gewählten Mitgliedern zusammengesetzt ist.

der Zahl der Kreisangehörigen auf sechs Jahre gewählten Mitgliedern besteht und eine doppelte Stellung hat. Derselbe hat zunächst die Verwaltung der Angelegenheiten des Kreiskommunalverbandes als Kreiskommunalbehörde. Außerdem ist der Kreisausschuß aber auch Staatsverwaltungsbehörde und hat als solche die Beschlußfassung in den wichtigeren Angelegenheiten der Kreisverwaltung und die erstinstanzielle Entscheidung einer Anzahl von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten. In den Stadtkreisen werden die Kommunalverwaltungsgeschäfte des Kreisausschusses durch die städtischen Behörden nach Maßgabe der betreffenden Städteordnungen wahrgenommen. Im übrigen besteht an Stelle des Kreisausschusses in seiner Eigenschaft als staatliche Verwaltungsbehörde ein Stadtausschuß, welcher aus dem Bürgermeister und vier vom Magistrate, beziehungsweise dem kollegialischen Gemeindevorstande aus seiner Mitte gewählten Mitgliedern zusammengesetzt ist[1]. Insoweit die Geschäfte der staatlichen Landesverwaltung nicht dem Stadtausschuß überwiesen sind, bleibt es bei der Zuständigkeit der Polizeibehörde in den Stadtkreisen.

Der Landrat wird ebenso wie in den nicht reorganisierten Provinzen vom König ernannt; jedoch kann der Kreistag für die Besetzung des erledigten Landratsamts eine „geeignete"[2] Person in Vorschlag bringen, ohne daß die Krone an diesen Vorschlag gebunden wäre.

Behufs Stellvertretung des Landrats werden vom Kreistage aus der Zahl der Kreisangehörigen zwei vom Oberpräsidenten zu bestätigende Kreisdeputierte auf sechs Jahre gewählt[3].

[1] Der Vorsitzende oder eines der Mitglieder des Stadtausschusses muß die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben. — Obwohl der Kreis- beziehungsweise Stadtausschuß auch Verwaltungsgericht erster Instanz ist, so überwiegt doch bei ihm im Gegensatz zum Bezirksausschuß die Stellung als Verwaltungsbehörde. Infolgedessen können die gewählten Mitglieder des Kreis(Stadt)ausschusses aus Gründen, welche die Entfernung eines Beamten aus seinem Amte rechtfertigen (§ 2 des Gesetzes vom 21. Juli 1852, betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten) im Wege des Disziplinarverfahrens ihrer Stellung enthoben werden. Disziplinargericht ist der Bezirksausschuß, in zweiter Instanz das Plenum des O.V.G.

[2] Wer als „geeignete" Person zu betrachten ist, ist in Note 2 auf S. 99 erwähnt.

[3] Auch in Posen, in Westfalen und in der Rheinprovinz besteht das Institut der Kreisdeputierten.

Der Wirkungskreis und die Stellung des Landrats in den reorganisierten Provinzen sind zunächst dieselben wie in den nicht reorganisierten Provinzen. Der Landrat steht an der Spitze der Verwaltung des Kreises und erledigt die Geschäfte der staatlichen Verwaltung als Einzelbeamter, insoweit er nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift an die Mitwirkung des Kreisausschusses gebunden ist. Immerhin ist jedoch zu beachten, daß die Reformgesetze seit der Kreisordnung seinen Wirkungskreis vielfach erweitert haben und die Stellung des Landrats insbesondere im Zusammenhange mit der Stellung des Kreisausschusses eine selbständigere und unabhängigere geworden ist. Der Landrat ist nicht mehr in dem Maße wie früher bloßes Vollzugsorgan der Bezirksregierung, beziehungsweise des Regierungspräsidenten, welchem er unmittelbar untergeordnet ist, sondern er hat eine umfassende eigene Kompetenz, insbesondere ist ihm das früher nicht zustehende Recht des Erlasses von Polizeiverordnungen übertragen worden.

Uebrigens ist auch nicht in allen reorganisierten Provinzen die Stellung des Landrats vollkommen gleich. Während nämlich in den Kreisordnungsprovinzen und in Hessen-Nassau nach § 77 der Kreisordnung und § 26 der Kreisordnung für Hessen-Nassau der Landrat die Polizeiverwaltung im Kreise und in dessen einzelnen Amtsbezirken, Gemeinden und Gutsbezirken bloß zu überwachen hat, die unmittelbare Verwaltung der Polizei dagegen den Amtsvorstehern u. s. w. zusteht, führt nach § 23 der Kreisordnung für Hannover der Landrat die örtliche Polizeiverwaltung im Kreise, beziehungsweise die Aufsicht über die letztere, soweit dieselbe anderen Behörden oder Beamten übertragen ist.

III. Die Lokalverwaltung in Preußen.[1]

A. In den nicht reorganisierten Provinzen. In den Stadtkreisen sowohl wie in den zu einem Kreise gehörigen Stadtgemeinden werden die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung und insbesondere die örtliche Polizei durch die städti-

[1] Rönne III § 236; Stengel, Organisation § 54 und § 38 (die Amtsbezirke und Amtsvorsteher).

schen Organe, beziehungsweise eine königliche Polizeibehörde besorgt. Was dagegen die Landkreise anlangt, so bestehen in dieser Beziehung in den einzelnen Provinzen große Verschiedenheiten. In Posen haben nach der Kabinettsorder vom 10. Dezember 1836 noch die Rittergutsbesitzer die Befugnis, innerhalb des Ritterguts und seiner Vorwerke die Ortspolizei selbst oder durch einen vom Landrate zu bestellenden Stellvertreter auszuüben. Im übrigen sind die Landgemeinden zu Bezirken von 6—9000 Einwohnern vereinigt, welchen ein vom Oberpräsidenten zu ernennender Distriktspolizeikommissär vorsteht. In Westfalen, Schleswig-Holstein sind die Kreise in Amtsbezirke, in der Rheinprovinz in Bürgermeistereien eingeteilt, welche jeweils mehrere Landgemeinden, beziehungsweise Gutsbezirke umfassen und auch die Eigenschaft von Kommunalverbänden haben. An der Spitze der Aemter steht ein Amtmann (in der Rheinprovinz Bürgermeister, in Schleswig Hardesvogt, in Holstein Kirchspielvogt genannt), welcher von der Regierung ernannt und in Schleswig-Holstein auch vom Staate besoldet wird. Derselbe ist Organ des Landrats und führt entweder die Ortspolizei selbst oder beaufsichtigt die Handhabung derselben durch die Gemeindevorsteher, soweit dieselbe diesen zusteht.

B. In den reorganisierten Provinzen. Hier gilt, was die Stadtkreise anlangt, das bezüglich der nicht reorganisierten Provinzen Gesagte, dagegen muß hinsichtlich der Landkreise unterschieden werden zwischen 1. den Kreisordnungsprovinzen, 2. Hannover, 3. Hessen-Nassau.

In den Kreisordnungsprovinzen sind die Landkreise in Amtsbezirke und Stadtbezirke eingeteilt. In den Stadtbezirken, welche dem Umfang und der Begrenzung nach mit den betreffenden Stadtgemeinden zusammenfallen, wird die Ortspolizei durch die städtischen Organe ausgeübt. Die Amtsbezirke, an deren Spitze ein Amtsvorsteher steht, bestehen aus mehreren Landgemeinden und Gutsbezirken, ausnahmsweise kann ein Amtsbezirk aus einer einzelnen Landgemeinde oder einem einzelnen Gutsbezirke bestehen. Ist dies der Fall, so nimmt der Gemeindevorsteher, beziehungsweise Gutsvorsteher die Funktionen des Amtsvorstehers wahr. In den übrigen (den zusammengesetzten) Amtsbezirken wird der Amtsvorsteher

auf sechs Jahre vom Oberpräsidenten auf Grund einer Vorschlagsliste des Kreistags ernannt. Der Amtsvorsteher hat die Ortspolizei im Amtsbezirke zu verwalten, soweit nicht einzelne Zweige besonderen Beamten gesetzlich übertragen sind.

Hannover ist nicht in Amtsbezirke eingeteilt, und besteht deshalb in dieser Provinz das Institut der Amtsvorsteher nicht; es ist nur in § 25 der Kreisordnung für Hannover bestimmt, daß die Einführung dieses Instituts nach Maßgabe der betreffenden Bestimmungen der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 auf Antrag des Provinziallandtags durch königliche Verordnung erfolgen kann. Infolgedessen ist, wie bereits hervorgehoben, die örtliche Polizeiverwaltung dem Landrate übertragen, als deren Organe die Gemeindevorsteher und die Gutsvorsteher, beziehungsweise deren Stellvertreter fungieren (§§ 34 u. 36 Kr.O. für Hannover [1]).

In Hessen-Nassau besteht ebenfalls die Einrichtung der Amtsbezirke und der Amtsvorsteher im Sinne der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 nicht. Mit der Verwaltung der Ortspolizei bleiben nach § 27 der Kreisordnung für Hessen-Nassau die Bürgermeister, beziehungsweise in den selbständigen Gutsbezirken der Gutsvorsteher mit der Verwaltung der Ortspolizei betraut, soweit dieselbe nicht auf Grund bestehender Gesetze in einzelnen Gemeinden und Bezirken einer besonderen Staatsbehörde oder einem besonderen Staatsbeamten übertragen ist [2, 3].

---

[1] Brüning, Die preußischen Verwaltungsgesetze für Hannover (1884) S. 100.

[2] In Nassau hatten von jeher die Gemeindevorstände die Ortspolizei verwaltet, mehrere Gemeinden waren jedoch zu einem Amte mit einem Amtmann an der Spitze vereinigt, welcher als Organ des Landrats die Handhabung der Ortspolizei überwachte und denselben in allen ihm übertragenen Funktionen unterstützte. Diese Aemter sind jetzt beseitigt, und zerfallen demnach die Landkreise nach § 21 der Kreisordnung für Hessen-Nassau in Stadt- und Landgemeinden. — Besondere Bestimmungen für den Stadtkreis Frankfurt am Main enthalten die §§ 30—32 a. a. O.

[3] Die sogen. Ortspolizeibehörden erscheinen natürlich auch in Bezug auf sonstige Verwaltungsgeschäfte als unterste Lokalbehörde; da jedoch in der untersten Instanz der Schwerpunkt auf der polizeilichen Thätigkeit beruht, ist der Ausdruck Polizeibehörde üblich.

IV. Die Kreisbehörden und die Lokalbehörden in den übrigen deutschen Staaten.

In Bayern sind den Kreisregierungen die Bezirksämter und die sogen. unmittelbaren Städte untergeordnet, in welchen die Geschäfte der Bezirksämter vom Magistrate wahrgenommen werden. Bezirksämter und Magistrate werden mit dem gemeinschaftlichen Namen „Distriktsverwaltungsbehörden“ bezeichnet [1].

Der Bezirksamtmann wird vom Könige ernannt, derselbe führt als Einzelbeamter die Geschäfte der Staatsverwaltung ohne Mitwirkung von Organen der Selbstverwaltung, sein Wirkungskreis umfaßt die gesamte innere Verwaltung in erster Instanz, insbesondere einen großen Teil der Ortspolizei, soweit dieselbe nicht den Organen der Gemeinden überlassen ist. Im übrigen übt er die Aufsicht über die Gemeinden seines Amtsbezirks, der nicht bloß staatlicher Verwaltungsbezirk, sondern auch Kommunalverband ist, beziehungsweise in zwei oder drei Kommunalverbände „Distriktsgemeinden“ zerfällt.

In Württemberg [2] sind die Kreise ebenfalls in Bezirksämter eingeteilt, an deren Spitze Oberamtmänner stehen, welche in Unterordnung unter die Kreisregierung im wesentlichen die gleiche Stellung und denselben Wirkungskreis haben wie die Bezirksamtmänner in Bayern. Die Oberämter haben ebenfalls die Eigenschaft von Kommunalverbänden [3].

Baden [4] zerfällt in Kreise, welche jedoch nicht die Eigenschaft von Kommunalverbänden haben und an deren Spitze von der Regierung ernannte Bezirksamtmänner stehen. Dieselben sind in gewissen Fällen an die Mitwirkung des Bezirksrats gebunden, welcher aus

---

[1] Nach der Verordnung vom 24. Febr. 1862, beziehungsweise Verordnung vom 19. April 1862 sind die Regierungsbezirke in Verwaltungsdistrikte eingeteilt; für jeden dieser Distrikte ist ein Bezirksamt bestellt, nur die einer Kreisregierung unmittelbar untergeordneten Städte sind von der Zuteilung zu einem Bezirksamt ausgenommen. Die Grenzen der Distrikte können durch Verordnungen bestimmt werden, jedoch ist der Landrat (vgl. § 29) vorher zu hören.

[2] Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg (in Marquardsen III) S. 225.

[3] Deshalb ist auch die Veränderung eines Oberamtsbezirks nur im Wege der Gesetzgebung möglich (Verf.U. § 64; Gaupp S. 184).

[4] Schenkel, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden (in Marquardsen III) S. 20, 21.

sechs bis neun auf Grund einer von der Kreisversammlung aufzustellenden Vorschlagsliste vom Ministerium auf je vier Jahre ernannten Mitgliedern besteht. Vorsitzender des Bezirksrats ist der Bezirksamtmann. Die Bezirksämter sind in allen Angelegenheiten der inneren Verwaltung zur örtlichen Anordnung, Ueberwachung und Zwangsvollziehung zuständig, soweit nicht einzelne Zuständigkeiten anderen Behörden und Organen übertragen sind.

Aehnlich ist die Organisation in Hessen[1]. In Hessen zerfallen die Provinzen in Kreise (Kreisämter) mit einem von der Regierung ernannten Kreisrat an der Spitze. Demselben ist ein aus sechs vom Kreistage auf sechs Jahre gewählten Mitgliedern bestehender Kreisausschuß beigegeben, in welchem der Kreisrat den Vorsitz hat und an dessen Mitwirkung dieser in gewissen Fällen gebunden ist. Die Kreisräte sind Organe der staatlichen Verwaltung für das gesamte Gebiet der inneren Verwaltung, nehmen aber auch als Vorsitzende des Kreisausschusses und Kreistags an der Kommunalverwaltung teil.

In Sachsen[2] zerfallen die Kreise in Bezirke, mit der Maßgabe jedoch, daß die größeren Städte dem Bezirksverbande nicht angehören, sondern der Kreishauptmannschaft direkt unterstellt sind. An der Spitze des Bezirks steht der vom König ernannte Amtshauptmann, dem ein Bezirksausschuß zur Mitwirkung in gewissen Angelegenheiten beigegeben ist. Der Bezirksausschuß besteht unter dem Vorsitz des Amtshauptmanns aus mindestens acht von der Bezirksversammlung gewählten Mitgliedern. Die Zuständigkeit der Amtshauptmänner erstreckt sich ebenfalls auf die gesamte innere Verwaltung. In den unmittelbaren Städten fungieren die Stadträte als Lokalverwaltungsorgane. Für die Verwaltung der Sicherheitspolizei bestehen in den drei großen Städten königliche Polizeibehörden (in Dresden die Polizeidirektion, in Leipzig und Chemnitz Polizeiämter).

In Elsaß-Lothringen[3] zerfallen gleichfalls die Bezirke in Kreise, welche übrigens nicht die Eigenschaft von Kommunalverbän-

---

[1] Gareis, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen (in Marquardsen III) S. 102. In Hessen bilden die Kreise auch Kommunalverbände.

[2] Leuthold, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen (in Marquardsen II) S. 247 f.

[3] Leoni, Das Staats-R. von Elsaß-Lothringen (in Marquardsen II) S. 248.

den haben und an deren Spitze je ein vom Staate ernannter Kreisdirektor steht, welcher zunächst nach dem Gesetz vom 30. Dezember 1871 § 14 an die Stelle des Unterpräfekten trat. Da nun nach französischem Verwaltungsrecht (Art. 3 des Gesetzes vom 28. pluv. VIII) ausschließlich der Präfekt mit der Verwaltung im Departement (Bezirk) beauftragt, der Unterpräfekt aber im allgemeinen nur das Organ des Präfekten ist und dessen Anweisungen auszuführen hat, so erstreckt sich grundsätzlich der Wirkungskreis der Kreisdirektoren nur auf diejenigen Angelegenheiten, welche ihnen ausdrücklich zugewiesen sind. Doch sind die Befugnisse der Kreisdirektoren durch neuere Bestimmungen, insbesondere durch die auf Grund des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 § 14 vom Reichskanzler erlassene Verordnung vom 20. April 1873, nicht unerheblich erweitert worden.

Als Lokalverwaltungsbehörden fungieren in allen den genannten deutschen Staaten die Gemeindeorgane, soweit nicht in größeren Städten staatliche Polizeibehörden aufgestellt sind [1].

§ 23.

Die Vollzugsbeamten. [2]

Zur Vollziehung der Gesetze und Ausführung der von ihnen erlassenen Entscheidungen, Verfügungen und Befehle bedürfen die Verwaltungsbehörden einer Anzahl von Vollzugsbeamten, welche insbesondere dann in Thätigkeit zu treten haben, wenn es sich um die Anwendung von unmittelbarem Zwang handelt. Diese Vollzugsbeamten haben in der Regel ein selbständiges Entscheidungsrecht nicht, sondern haben nur die Befehle der ihnen vorgesetzten Behörden auszuführen, welche auch für diese Befehle verantwortlich sind, während der Vollzugsbeamte nur für die ordnungsmäßige und gesetzmäßige Ausführung des Befehls haftet [3].

[1] Einen Ueberblick über die Organisation der Unterbehörden in den meisten anderen deutschen Staaten gibt G. Meyer a. a. O. § 117.

[2] G. Meyer, Verw.R. § 7; Loening § 56; Rönne I Seite 449 ff.

[3] Die polizeilichen Vollzugsbeamten haben auch die Pflicht, die Kriminaljustiz bei der Verfolgung strafbarer Handlungen zu unterstützen. Der § 153 des Gerichtsverfassungsgesetzes bestimmt deshalb: die Beamten des Sicherheits- und

In den einzelnen Städten und Ortschaften bestehen Polizeidiener und Schutzleute, welche in den größeren Städten gewöhnlich militärisch organisiert sind. Steht die Ortspolizei den Gemeinden zu, so wird das exekutive Polizeipersonal von den Gemeindebehörden angestellt, und die Kosten fallen der Gemeinde zur Last. Ist dagegen in der Gemeinde eine staatliche Polizei vorhanden, so werden auch die Exekutivbeamten als Staatsbeamte angestellt und aus der Staatskasse besoldet. Doch haben die Gemeinden mitunter Zuschüsse zu leisten.

Da die örtlichen Polizeimannschaften dem Bedürfnisse, namentlich auf dem platten Lande, nicht genügen, insbesondere insoweit es sich um eine über den Bereich einer Ortschaft hinausgehende polizeiliche Thätigkeit handelt, so besteht fast in allen deutschen Staaten eine militärisch organisierte und bewaffnete Gendarmerie, welche in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Dienstleistung dem Ministerium des Innern und den Landespolizeibehörden und in Bezug auf Organisation und Disziplin ihren militärischen Vorgesetzten, beziehungsweise dem Kriegsministerium untergeordnet ist.

Die Aufgabe der Gendarmerie besteht darin, den Polizeibehörden zur Unterstützung und Sicherung der Vollstreckung und in denjenigen Fällen zu dienen, in welchen Widersetzlichkeit zu befürchten ist, um mit Waffengewalt den Widerstand zu brechen. Zum Gebrauch der Waffen bedürfen die Gendarmen in der Regel der Autorisation der vorgesetzten Dienstbehörde. Doch ist ihnen die Anwendung der Waffen auch dann gestattet, wenn Gewalt und Thätlichkeit gegen sie, während sie im Dienste sind, ausgeübt wird, oder wenn der ihnen entgegengesetzte Widerstand nur durch Waffengewalt bezwungen werden kann, oder wenn sie ihnen anvertraute Personen in anderer Weise nicht beschützen können.

Neben den allgemeinen polizeilichen Exekutivbeamten bestehen häufig noch für einzelne Verwaltungsgebiete besondere Vollzugs-

---

Polizeidienstes sind Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft und sind in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der zuständigen Staatsanwälte Folge zu leisten. Uebrigens hat gemäß § 153 Abs. 2 l. c. die nähere Bezeichnung derjenigen Beamtenklassen, auf welche diese Bestimmung Anwendung findet, durch die Landesregierungen zu erfolgen.

organe, z. B. die Forstschutzbeamten, Jagdhüter, Feldhüter, Fischereipolizeiorgane u. s. w., bezüglich welcher, was den Waffengebrauch anlangt, in der Regel besondere Vorschriften bestehen.

---

2. Abschnitt.

Die Selbstverwaltung.

§ 24.

Das Verhältnis der Selbstverwaltung zur Staatsverwaltung; die Selbstverwaltungskörper. [1]

I. Der Begriff der Selbstverwaltung.

In § 1 ist der Begriff der Selbstverwaltung dahin festgestellt worden, daß mit diesem Ausdruck die Besorgung öffentlicher Angelegenheiten durch Gemeinden, Kommunalverbände, Korporationen, Genossenschaften und Vereine unter Aufsicht der Staatsverwaltung bezeichnet wird. Es ist dabei darauf hingewiesen worden, daß man auch die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Gemeinden und Korporationen in Besorgung ihrer eigenen, namentlich wirtschaftlichen Angelegenheiten unter dem Ausdrucke „Selbstverwaltung" oder „Autonomie" versteht, und daß ebenso die Beteiligung von Laien an der Besorgung und Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten „Selbstverwaltung" genannt wird. Hier ist zunächst von der Selbstverwaltung im ersten Sinne, der eigentlichen Selbstverwaltung, zu handeln. Dieselbe läßt sich jedoch von der zweiten Art der Selbstverwaltung, der sogen. Autonomie der Gemeinden u. s. w., im wirklichen Leben überhaupt gar nicht und in der Darstellung nur sehr schwer trennen,

---

[1] E. Meier in Holtzendorff's Encyklopädie (4. Aufl.) S. 1088 bis 1099; Stein, Verwaltungslehre I, 2 (die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem); Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung (Grünhut's Zeitschrift für Privat- und öffentliches Recht IX S. 1—37); Stengel, Organisation S. 11—19; G. Meyer Verw.R. I S. 16; Loening S. 34 ff.; Sarwey, Allgemeines Verw.R. S. 94—103. Ferner sind hier zu citieren die in § 15 sub IV erwähnten Schriften von Gneist, außerdem folgende Schriften desselben Schriftstellers: Preußische Kreisordnung S. 1—19 und „Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preußen" (1880).

und in gleicher Weise findet die Besorgung öffentlicher Angelegenheiten durch Laien im Ehrenamte bei Gemeinden u. s. w. das weiteste Feld ihrer Anwendung, so daß die verschiedenen Arten der Selbstverwaltung in gleicher Weise zu besprechen sein werden.

Der Inhalt der Selbstverwaltung besteht nicht darin, daß die sogen. Selbstverwaltungskörper in unumschränkter Weise ihre eigenen und die ihnen überwiesenen Angelegenheiten besorgen und insbesondere auch ihren Wirkungskreis nach Belieben ausdehnen können. Vielmehr sind sie auf diejenigen Angelegenheiten beschränkt, deren Besorgung ihnen das Gesetz übertragen oder freigestellt hat. Die sogen. Autonomie der Selbstverwaltungskörper hat daher nicht die Bedeutung einer Selbstgesetzgebung, welche im Widerspruch stehen könnte mit der Gesetzgebung des Staats; sie ist nur Beteiligung an der öffentlichen Verwaltung innerhalb der Schranken der staatlichen Gesetzgebung. Eine Beteiligung an der Gesetzgebung ist den Selbstverwaltungskörpern in sehr beschränktem Maß und nur in untergeordneter Weise dadurch eingeräumt, daß sie gewisse Angelegenheiten ihres Wirkungskreises durch statuarische Anordnungen oder Reglements ordnen können, welche für ihre Mitglieder, nach Umständen auch für Dritte verbindliche Kraft haben.

Ist einer Gemeinde, Korporation u. s. w. die selbständige Besorgung ihrer Angelegenheiten und die Beteiligung an der öffentlichen Verwaltung durch Gesetz eingeräumt, so hat sie ein Recht darauf, daß sie in diesem ihrem Wirkungskreis nicht durch Dritte gestört werde, und es haben insbesondere auch die staatlichen Aufsichtsbehörden nur insofern ein Recht, den betreffenden Selbstverwaltungskörper in seiner Thätigkeit zu beschränken, als es das Gesetz gestattet. Andererseits sind aber auch die Selbstverwaltungskörper in der Regel verpflichtet, die ihnen übertragenen Geschäfte zu besorgen.

II. Das Verhältnis der Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung.

Man kann den Staat als die organische Zusammenfassung der innerhalb seines Gebiets befindlichen Gemeinden und Kommunalverbände, Korporationen und Genossenschaften betrachten, welche ebenso wie er öffentliche Interessen und gemeinschaftliche Ziele und Zwecke verfolgen. Es besteht nun für den Staat kein Anlaß, alle

öffentlichen Angelegenheiten, also auch diejenigen, welche ihrer Natur nach einen lokalen oder auf gewisse wirtschaftliche und soziale Gruppen beschränkten Charakter haben oder doch eine solche Beschränkung zulassen, durch seine eigenen Behörden besorgen zu lassen: Im Gegenteil entspricht es dem organischen Aufbau des Staates, daß er den Gemeinden u. s. w. ihre Selbständigkeit in Verfolgung ihrer besonderen Zwecke läßt und ihnen noch die Besorgung staatlicher Angelegenheiten überträgt, soweit dies mit der Natur dieser Angelegenheiten verträglich ist. Die Gemeinden, Korporationen u. s. w. werden dann dem staatlichen Verwaltungsorganismus in der Weise eingefügt, daß die Thätigkeit der Behörden des Staats durch die der Selbstverwaltungskörper ergänzt wird und mit derselben zusammen die öffentliche Verwaltung bildet. Durch diese Einfügung werden die Gemeinden u. s. w. nicht einfach in staatliche Behörden umgewandelt, sondern sie behalten ihre Selbständigkeit, unterliegen aber in ihrer gesamten Thätigkeit der Oberaufsicht staatlicher Behörden, welche darüber zu wachen haben, daß sie die ihnen gesetzten rechtlichen Schranken nicht überschreiten und keine Thätigkeit entfalten, welche die Einheitlichkeit der Verwaltung stören oder das Interesse des Staats schädigen könnte.

Da die Selbstverwaltung vor allem die Bedeutung hat, die Verschiedenheit der öffentlichen Interessen in den Gemeinden und Kommunalverbänden, sowie den auf der Gemeinschaft wirtschaftlicher oder sozialer Ziele beruhenden Vereinen und Genossenschaften zur Geltung zu bringen, so ist die Möglichkeit der Selbstverwaltung auf den verschiedenen Verwaltungsgebieten verschieden, je nachdem die den Gegenstand derselben bildenden staatlichen Aufgaben eine solche Individualisierung und Lokalisierung zulassen. Je notwendiger eine einheitliche und gleichmäßige Behandlung einer staatlichen Aufgabe sich darstellt und je mehr sie eine vom Mittelpunkte des Staats ausgehende Erledigung verlangt, um so weniger kann von Selbstverwaltung gesprochen werden. So ist dieselbe der Natur der Sache nach auf dem Gebiete der äußeren Verwaltung ganz ausgeschlossen, bei der Militärverwaltung nur in ausnahmsweisen Fällen zulässig und auch in der Justizverwaltung nur in sehr beschränktem Maße; dagegen eröffnet sich der Selbstverwaltung ein weiter Wirkungskreis auf dem Gebiete des Finanzwesens und vor allem der inneren Ver-

waltung, da die Förderung der wirtschaftlichen und geistigen Wohlfahrt der Staatsangehörigen Individualisierung und Lokalisierung nicht bloß zuläßt, sondern auch verlangt.

III. Die Organe der Selbstverwaltung, die sogen. Selbstverwaltungskörper.

Die Gemeinden, Korporationen und Genossenschaften werden, weil und insofern sie in der angegebenen Weise öffentliche Angelegenheiten besorgen, „Selbstverwaltungskörper" genannt. Als Selbstverwaltungskörper kommen folgende Arten in Betracht:

1. Die Gemeinden, deren Thätigkeit in der Regel alle Verwaltungsaufgaben des Staats umfaßt, soweit die Vollziehung derselben von den örtlichen Verhältnissen bedingt und zugelassen wird. Die Gemeinden sind dann wieder Ortsgemeinden oder Verwaltungsgemeinden. Die Ortsgemeinde beruht auf dem nachbarlichen Zusammenwohnen innerhalb eines Orts und verfolgt gewöhnlich alle Zwecke, welche sich daraus ergeben; dagegen beschränkt sich die Verwaltungsgemeinde auf einzelne Zwecke, und zwar entweder so, daß sie innerhalb einer Ortsgemeinde einen besonderen Verband bildet oder auch in mehrere Ortsgemeinden hineingreift (Armenverbände, Schulsocietäten u. s. w.).

2. Die Kommunalverbände. Damit bezeichnet man Gemeinden höherer Ordnung: Kreise, Bezirke, Provinzen, Länder, sofern dieselben nicht bloße Verwaltungsbezirke darstellen, sondern öffentliche Korporationen sind. Die Kommunalverbände beruhen ebenso wie die Gemeinden auf dem natürlichen Elemente der örtlichen Vereinigung einer größeren Anzahl von Staatsangehörigen innerhalb eines bestimmten Bezirks und auf der sich daraus ergebenden Gemeinsamkeit bestimmter Interessen. Von den Gemeinden unterscheiden sich die Kommunalverbände nicht bloß quantitativ durch ihren größeren Umfang, sondern auch qualitativ in der Weise, daß die ihnen überlassenen öffentlichen Angelegenheiten eben wegen ihrer größeren Leistungsfähigkeit auch vielfach andere und wichtigere sind.

3. Die Korporationen, Genossenschaften und Vereine. Bei denselben handelt es sich nicht wie bei den Gemeinden um Verfolgung der aus der örtlichen Vereinigung sich von selbst ergebenden Aufgaben, sondern um die Verfolgung besonderer Zwecke



und Aufgaben, welche sich die Korporation u. s. w. in der Regel selbst gestellt hat. Damit steht auch im Zusammenhang, daß die Mitgliedschaft der Korporation gewöhnlich eine freie, nicht wie bei der Gemeinde eine notwendige ist. Allerdings ist es auch möglich, daß die Mitgliedschaft eine notwendige ist, wie z. B. bei einer Deichgenossenschaft und den sogen. Berufsgenossenschaften des Reichsgesetzes vom 6. Juli 1884, betreffend die Unfallsversicherung.

Selbstverständlich haben nicht alle Korporationen, Genossenschaften oder Vereine die Stellung von Selbstverwaltungskörpern. Es ist dies vielmehr nur dann der Fall, wenn sie vom Staate, sei es durch allgemein gesetzliche Vorschrift, sei es durch besondere Verfügung, als solche anerkannt sind. Es genügt daher nicht, daß ein Verein öffentliche Interessen befriedigt (z. B. auf dem Gebiete des Unterrichtswesens oder des Verkehrswesens), um als Selbstverwaltungskörper betrachtet zu werden, sondern es ist auch die ausdrückliche Anerkennung als Selbstverwaltungskörper notwendig [1]. Es ist daher ganz gut möglich, daß von zwei denselben Zweck verfolgenden Genossenschaften, z. B. Wassergenossenschaften, die eine Selbstverwaltungskörper ist, die andere nicht, weil sie entweder die staatliche Anerkennung nicht erlangen konnte oder wollte. (Vgl. z. B. das preußische Gesetz vom 1. April 1879, betreffend die Bildung von Wassergenossenschaften.) Gleichgültig ist es dagegen für die Eigenschaft eines Vereins als Selbstverwaltungskörper, ob derselbe gleichzeitig die privatwirtschaftlichen Interessen seiner Mitglieder und die öffentlichen Interessen zu befriedigen sucht; z. B. eine Eisenbahnaktiengesellschaft. Derartige Vereine haben dann eine doppelte Stellung; in Bezug auf

[1] Es ist daher nicht richtig, wenn Stein a. a. O. die Vereine ganz allgemein als Selbstverwaltungskörper behandelt. Im verwaltungsrechtlichen Sinne kann das jedenfalls nicht gelten; in einem ganz allgemeinen Sinne die Thätigkeit des Vereinswesens als Ergänzung der öffentlichen Verwaltung aufzufassen, hat aber, für das Verwaltungsrecht wenigstens, keinen Wert. Wenn Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft (1886) S. 18 als „öffentliche Genossenschaft" nur diejenige betrachten will, „welche kraft öffentlichen Rechts dem Staate zur Erfüllung ihres Zweckes verpflichtet ist", so ist dies nur insoweit richtig, als die öffentliche Genossenschaft, wenn sie öffentliche Interessen verfolgt, in der Regel ihre Zwecke erfüllen muß. Für die Begriffsbestimmung ist dies aber nicht ausschlaggebend.

ihre Bildung und Organisation und die Ansprüche ihrer Mitglieder auf Anteil an Gewinn u. s. w. stehen sie unter den Vorschriften des Privatrechts; als Selbstverwaltungskörper unterliegen sie den Bestimmungen des öffentlichen Rechts hinsichtlich der Oberaufsicht u. s. w.

Die Anerkennung eines Vereins, einer Genossenschaft u. s. w. als Selbstverwaltungskörper hat eine doppelte Folge. Der Verein u. s. w. erhält als Organ der Verwaltung eine öffentlich-rechtliche Stellung, die von seinen Mitgliedern zu zahlenden Beiträge erhalten gewöhnlich die Eigenschaft öffentlich-rechtlicher Leistungen, seine Organe üben öffentliche Funktionen aus und sind, je nach der von ihnen zu entfaltenden Thätigkeit, auch mit öffentlicher Gewalt bekleidet u. s. w. Andererseits stehen aber auch die als Selbstverwaltungskörper anerkannten Vereine u. s. w. unter besonderer Aufsicht der Staatsbehörden, wie die Gemeinden, und unterliegen nicht bloß der allgemeinen polizeilichen Beaufsichtigung, welcher jeder Verein und jede Gesellschaft unterstellt ist.

Im Uebrigen ist es nicht notwendig, daß ein Selbstverwaltungskörper als öffentlich-rechtliche Korporation organisiert ist, wenn dies auch gewöhnlich der Fall sein wird. Die Verfassung des die Grundlage eines Selbstverwaltungskörpers bildenden Vereinigung kann vielmehr eine sehr mannigfaltige sein, öffentliche Korporation, Aktiengesellschaft, Genossenschaft u. s. w. Auch Stiftungen und Anstalten, z. B. Spitäler, können die Eigenschaft eines Selbstverwaltungskörpers haben[1].

§ 25.

Die Gemeinden. Die Grundlagen des Gemeinderechts.[2]

I. Begriff und Arten der Gemeinden.

Die Gemeinden — Ortsgemeinden — sind die auf örtlicher Grundlage beruhenden untersten Kommunalverbände zur Erfüllung

---

[1] Im nachfolgenden wird zunächst eine Darstellung der Verfassung und Verwaltung der Gemeinden und Kommunalverbände gegeben werden. Dagegen erscheint eine zusammenfassende allgemeine Darstellung der Organisation der übrigen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung vorkommenden Selbstverwaltungskörper wegen ihrer großen Verschiedenheit nicht veranlaßt, und ist deshalb in dieser Beziehung auf die betreffenden Partien des speziellen Teils zu verweisen.

[2] Loening §§ 31—40; G. Meyer, Staats-R. (2. Aufl.) §§ 110

der sich aus dem örtlichen Verbande ergebenden öffentlichen Interessen und der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben [1]. Sie sind Korporationen, welche sowohl auf dem Gebiete des Privatrechts wie des öffentlichen Rechts die Eigenschaft juristischer Personen haben.

Die Gemeinden sind, wie in § 24 ausgeführt, Selbstverwaltungskörper und als solche verpflichtet, die ihnen durch Gesetz übertragenen öffentlichen (staatlichen) Funktionen zu vollziehen; diese Verpflichtung stellt sich aber gleichzeitig als ein durch die Rechtsordnung anerkanntes öffentliches Recht dar, welches den Gemeinden nicht willkürlich entzogen oder verkürzt werden kann.

Die gemeindliche Selbständigkeit (Autonomie) hat demnach eine zweifache Bedeutung. Sie besteht einmal darin, daß die Gemeinde in Bezug auf ihre eigenen Angelegenheiten, insbesondere die Verwaltung ihres Vermögens, eine gewisse Selbständigkeit besitzt und daß sie auch auf die Ausübung staatlicher Funktionen ein gesetzlich geschütztes Recht hat.

Die Gemeinden zerfallen nach den meisten deutschen Gesetzgebungen in Landgemeinden und Stadtgemeinden, welche sich in Bezug auf ihre Verfassung unterscheiden. [2]

Die Gemeinden fallen entweder mit den einzelnen Ortschaften zusammen oder sie bestehen aus mehreren Ortschaften, welche dann gewöhnlich ihr eigenes Gemeindevermögen besitzen und zur Besorgung gewisser untergeordneter Funktionen eigene Organe haben. Andererseits sind häufig Gemeinden, wenn deren Mittel zur Erfüllung

---

bis 114 (reichhaltige Litteratur und Quellenangaben); O. Gierke, Gemeinde, Gemeindeordnung, Gemeindebeamte, Gemeindebürgerrecht, Gemeindeverfassung, in Holtzendorff's R.L. Bd. II S. 42 ff.; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts (2. Aufl.) I § 55. Vorstehende Citate gelten auch für die §§ **26, 27 u. 28.**

[1] Die Gemeinden (Ortsgemeinden) werden, weil und insofern sie öffentliche Aufgaben erfüllen und deshalb als Organ der Staatsverwaltung erscheinen, als politische Gemeinden bezeichnet. Im Gegensatz dazu spricht man von Realgemeinde, Nutzungsgemeinde, auch Ortsbürgergemeinde, wenn innerhalb einer politischen Gemeinde diejenigen, welche Nutzungsrechte am Allmendgut haben, selbst wieder eine Korporation bilden.

[2] Keinen Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden macht z. B. das in Elsaß-Lothringen geltende französische Gemeinderecht, die Gemeindeordnung vom 29. April 1869 für die (bayerische) Pfalz und die württembergische Gemeindegesetzgebung (Gaupp, Staats-R. des Königreichs Württemberg S. 173).

gewisser Aufgaben nicht ausreichen, mit anderen zu **Verwaltungsgemeinden** oder **Samtgemeinden** für einzelne Zwecke vereinigt (Schulgemeinden, Armenverbände, Wegeverbände u. s. w.). Auch für die Ausübung der Ortspolizei sind, namentlich in Preußen, kleinere Landgemeinden zu größeren Verbänden vereinigt worden. Es ist dies der Fall bei den Amtsbezirken, beziehungsweise Amtsverbänden, in den Kreisordnungsprovinzen, den Bürgermeistereien in der Rheinprovinz u. s. w. Grundsätzlich zerfällt das ganze Staatsgebiet in Gemeinden, so daß in der Regel jedes Grundstück irgend einem Gemeindeverbande angehört. Nach einigen deutschen Gesetzgebungen sind jedoch größere Güter keinem Gemeindeverbande einverleibt und bilden als sogen. Gutsbezirke der Gemeinde gleichstehende Kommunalverbände in der Weise, daß der Gutsbesitzer die Rechte und Pflichten hat, welche gesetzlich den Gemeinden zustehen, beziehungsweise obliegen, und entweder persönlich oder durch einen Stellvertreter die Funktionen des Gemeindevorstandes ausübt [1]. — Auch kommunalfreie Grundstücke, d. h. solche, welche gar keinem Gemeindebezirke angehören, kommen vor, z. B. große Waldungen.

II. Die Gemeindemarkung oder der Gemeindebezirk.

Es ist dies derjenige Teil des Staatsgebiets, innerhalb dessen die Gemeindegewalt ihre öffentlich-rechtlichen Funktionen ausübt. Zu Veränderungen des Gemeindebezirks, beziehungsweise der Gemeindegrenze ist Genehmigung der Staatsbehörden und entweder Zustimmung oder doch gutachtliche Aeußerung der beteiligten Gemeinden erforderlich. Zur Auflösung und Neubildung bestehender Gemeinden ist nach manchen Rechten sogar ein Gesetz notwendig.

III. Die Gemeindeangehörigkeit.

Gemeindemitglieder sind alle Personen, welche in einem besonderen Rechtsverhältnisse zur Gemeinde stehen, derselben angehören und infolgedessen einen Anspruch auf Teilnahme an den Korporationsrechten (Genuß der Gemeindeanstalten u. s. w.) haben,

[1] Vgl. über die Stellung der preußischen Gutsbezirke **Stengel**, Organisation S. 234 ff.

denen andererseits aber auch die Verpflichtung zur Tragung der Gemeindelasten obliegt. Gemeindebürger sind dagegen nur diejenigen Gemeindeangehörigen, welchen das Recht zur Teilnahme an der Bildung der Gemeindeorgane zusteht und welche andererseits auch gewöhnlich verpflichtet sind, Gemeindeämter zu übernehmen.

Der Unterschied zwischen den Gemeindegliedern und den Gemeindebürgern findet sich in allen deutschen Gesetzgebungen; dagegen gehen die Gemeindegesetze in Bezug auf den Erwerb und Verlust der Gemeindeangehörigkeit sehr auseinander. Im allgemeinen kann man zwei Systeme unterscheiden:

1. Die Einwohnergemeinde. Nach diesem Systeme ist ein jeder, welcher seinen Wohnsitz in der Gemeinde hat, Gemeindemitglied und hat die aus der Gemeindemitgliedschaft fließenden Rechte und Pflichten. Mit der Aufgabe des Domizils in der Gemeinde geht auch die Gemeindemitgliedschaft wieder verloren. Dieses System ist zuerst in Frankreich zur Geltung gelangt und gilt noch in Elsaß-Lothringen in der Weise, daß der Wohnsitz auch das Gemeindebürgerrecht zur Folge hat. In anderen Staaten, z. B. in Preußen, Baden, Hessen, Württemberg, gilt das System in modifizierter Weise, indem eine längere Dauer des Wohnsitzes in der Gemeinde gefordert und außerdem der Erwerb des Gemeindebürgerrechts noch von weiteren Voraussetzungen, Besitz eines gewissen Vermögens, Zahlung eines bestimmten Steuerbetrags abhängig gemacht wird.

2. Die Ortsbürgergemeinde. Nach diesem System wird die Gemeindeangehörigkeit erworben nur durch Abstammung von einem Gemeindemitgliede oder durch besondere Aufnahme in den Gemeindeverband, entweder auf Grund eines Vertrages mit der Gemeinde oder einseitiger Verleihung seitens der Gemeindebehörde. Der Erwerb des Gemeindebürgerrechts ist dann noch abhängig gemacht von der Erfüllung weiterer Voraussetzungen, Besitz eines bestimmten Vermögens u. s. w.

Nach dem System der Einwohnergemeinde wie der Ortsbürgergemeinde kommen neben den Gemeindeangehörigen die Gemeindeforensen in Betracht. Es sind dies Personen, welche nicht Gemeindeangehörige sind und mit der Gemeinde nur dadurch in Verbindung stehen, daß sie im Gemeindebezirke Grundbesitz haben und infolge-

dessen zu den Gemeindelasten herangezogen werden, während ihnen in der Regel eine Beteiligung an den Gemeindewahlen nicht zusteht.

Neben der Einwohnergemeinde und der Ortsbürgergemeinde kommt in einzelnen Gegenden Deutschlands (in den östlichen Provinzen von Preußen, Hannover, Schleswig-Holstein, Sachsen u. s. w.) noch ein drittes System vor. Danach sind alle Grundbesitzer Gemeindemitglieder, beziehungsweise Bürger der betreffenden Landgemeinde, gleichgültig, ob sie im Gemeindebezirke ihren Wohnsitz haben oder nicht, so daß auch die Forensen, Ausmärker, als vollberechtigte Gemeindebürger erscheinen. Auch Frauen, unselbständige Personen und juristische Personen werden unter der angegebenen Voraussetzung als Gemeindebürger betrachtet, nur müssen sie ihre Rechte durch Stellvertreter ausüben lassen.

Die Gemeindemitgliedschaft (die sogen. passive Gemeindemitgliedschaft) kann natürlich jede physische Person ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht u. s. w. besitzen. Nur die Staatsangehörigkeit gilt in der Regel als Voraussetzung der Gemeindeangehörigkeit, mit der Maßgabe jedoch, daß entweder schon die Reichsangehörigkeit genügt oder die Staatsangehörigkeit in dem betreffenden Einzelstaat erfordert wird. Dagegen werden für den Besitz des aktiven Bürgerrechts noch weitere Voraussetzungen verlangt, nämlich: 1. Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte; 2. Vollendung eines bestimmten Lebensjahrs, 21. oder 25. Lebensjahr; 3. Selbständigkeit, d. h. Besitz eines eigenen Hausstandes; 4. Zahlung eines Bürgerrechtsgelds, d. h. Zahlung einer Abgabe für den Erwerb des Bürgerrechts. Ist Frauen, juristischen Personen u. s. w. ausnahmsweise der Besitz des Bürgerrechts eingeräumt, so müssen die Stellvertreter derselben die angegebenen Voraussetzungen in ihrer Person erfüllen.

Die Reichsgesetze über die Freizügigkeit, über den Unterstützungswohnsitz und über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung haben mittelbar die landesgesetzlichen Bestimmungen über die Gemeindeangehörigkeit vielfach beeinflußt. Zwei reichsgesetzliche Vorschriften betreffen jedoch diesen Gegenstand unmittelbar. Durch § 8 des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 ist nämlich das Recht der Gemeinden, von Neuanziehenden wegen des Anzugs eine Abgabe zu erheben, beseitigt und den Gemeinden verboten worden,

Personen, welche sich nicht länger als drei Monate in der Gemeinde aufhalten, den Gemeindelasten zu unterwerfen; andererseits ist den Gemeinden das Recht erteilt worden, Personen, bei denen dies der Fall ist, gleich den übrigen Gemeindeeinwohnern zu den Gemeindelasten heranzuziehen. Außerdem hat § 13 der Reichsgewerbeordnung bestimmt, daß ein Gewerbetreibender erst nach Ablauf von drei Jahren nach begonnenem Gewerbebetriebe durch die Gemeindebehörde verpflichtet werden kann, das Bürgerrecht zu erwerben, daß er aber dabei weder zur Zahlung eines Bürgergelds für den Erwerb noch zur Aufgabe seines anderweit erworbenen Bürgerrechts verpflichtet werden kann.

IV. Der Wirkungskreis der Gemeinden.

Die Gemeinde hat öffentliche Aufgaben in örtlicher Beschränkung zu erfüllen. Man unterscheidet nun gewöhnlich einen eigenen und übertragenen Wirkungskreis bei den Gemeinden wie auch bei den übrigen Kommunalverbänden. Man versteht dann unter dem eigenen Wirkungskreise diejenigen Angelegenheiten, deren Besorgung durch die Gemeinde sich aus dem Gemeindebegriff von selbst ergibt und welche daher auch durch die öffentliche Rechtsordnung als eigentliche Gemeindeaufgaben anerkannt sind. Daß zu diesen eigentlichen Gemeindeaufgaben vor allem die Verwaltung des Gemeindevermögens gehört, ist schon um deswillen selbstverständlich, weil es sich dabei einfach um die Verschaffung und Erhaltung der wirtschaftlichen Mittel handelt, durch welche das Leben der Gemeinde und die Verfolgung ihrer weiteren Aufgaben bedingt ist. Ferner gehört hierher die Aufrechthaltung der Sicherheit und Ordnung innerhalb der Gemeinde, also die Ortspolizei [1], Maßregeln zur Förderung der wirtschaftlichen

[1] Nach preußischem Recht gilt auch die Ortspolizei nicht als eigentliche Gemeindeangelegenheit, sondern als allgemeine Landesangelegenheit, weshalb angenommen wird, daß die die Ortspolizei handhabenden Beamten der Gemeinde im besonderen Auftrage des Staates handeln (Schulze II S. 529). Von großer praktischer Bedeutung ist dies jedoch nicht, da ja doch durch Gesetz durchweg gemeindlichen Organen die Ortspolizei übertragen ist und die Gemeinden auch die Kosten der Ortspolizei zu bestreiten haben. Die Betonung der Eigenschaft der Polizei als eine staatliche Angelegenheit richtet sich auch nicht sowohl gegen die Gemeinde, als sie die Bedeutung hatte, die Handhabung der Polizei durch die patrimonialen Polizeiherrn, als im Auftrage des Staats erfolgend, festzustellen.

Interessen der Gemeindeangehörigen, des Verkehrs innerhalb der Gemeinde u. s. w. Dem gegenüber wird mit dem übertragenen Wirkungskreis die Besorgung solcher öffentlicher Angelegenheiten durch die Gemeinde bezeichnet, deren Besorgung der Staat sich an und für sich vorbehalten hat, welche er aber, sei es allgemein (d. h. bei allen Gemeinden) oder im einzelnen Falle (bei einzelnen Gemeinden), durch die Gemeindeorgane ausführen läßt [1].

Es ist nun allerdings richtig, daß ein qualitativer Unterschied zwischen den Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises um deswillen nicht gegeben ist, weil beide Arten von Angelegenheiten öffentliche, d. h. staatliche im weiteren Sinne sind. Wenn daher auch schwer wiegende politische Gründe dafür sprechen, daß der Staat der Gemeinde einen selbständigen Wirkungskreis überläßt, so erscheint doch die Grenzregulierung zwischen Staat und Gemeinde insofern als eine willkürliche, als der Staat die Besorgung von eigentlichen Gemeindeangelegenheiten an sich ziehen kann, ohne daß man sagen kann, der Staat habe dadurch die durch die Natur der Sache seiner Wirksamkeit gesteckten Grenzen überschritten.

Trotzdem hat die Unterscheidung eines eigenen und eines übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden eine gewisse Berechtigung. Es versteht sich nämlich von selbst, daß diejenigen Angelegenheiten, welche den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde bilden, grundsätzlich von den Organen der Gemeinde besorgt werden, und daß die Vertretung der Gemeinde befugt ist, zu bestimmen, in welcher Weise diese Angelegenheiten besorgt werden sollen, daß aber andererseits die Gemeinde mit ihren Mitteln für die Deckung der dadurch entstehenden Ausgaben aufkommen muß. Was dagegen den übertragenen Wirkungskreis anlangt, so bestimmt in der Regel das Gesetz, welche Organe der Gemeinde und in welcher Weise sie die betreffenden

[1] Der eigene Wirkungskreis der Gemeinden wie auch der höheren Kommunalverbände wird häufig als *Kommunalverwaltung* im Gegensatz zur *allgemeinen Landesverwaltung* bezeichnet. Der Ausdruck „allgemeine Landesverwaltung" ist dabei selbstverständlich nicht in dem in § 1, II, 5 erörterten speziellen Sinne gebraucht, derselbe bezeichnet vielmehr lediglich die speziell dem Staate vorbehaltenen Angelegenheiten (einschließlich des übertragenen Wirkungskreises) im Gegensatz zu den grundsätzlich den Kommunalverbänden überlassenen.

Angelegenheiten zu erledigen haben, und für die Kosten kommt, wenigstens teilweise, der Staat auf. Außerdem macht sich der Unterschied des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises noch geltend hinsichtlich der staatlichen Oberaufsicht. Die Oberaufsicht über die Selbstverwaltungskörper, wie dieselbe in § 31 genauer erörtert, greift nämlich nur Platz bei denjenigen Angelegenheiten, welche nach den betreffenden Gesetzen in den eigenen Wirkungskreis des Selbstverwaltungskörpers fallen. Ist dagegen einzelnen Organen der Gemeinde die Besorgung staatlicher Geschäfte übertragen, so erscheinen sie insoweit als staatliche Beamte und unterliegen daher nicht bloß dem Oberaufsichtsrechte, sondern der Disziplin der vorgesetzten Staatsbehörde.

Eine andere Unterscheidung des gemeindlichen Wirkungskreises geht davon aus, daß die Aufgaben, welche innerhalb des durch Gesetz bestimmten Wirkungskreises der Gemeinde liegen, entweder solche sind, zu deren Uebernahme die Gemeinde durch Rechtssatz verpflichtet ist, oder solche, deren Uebernahme ihr frei gestellt ist. Was die ersteren Aufgaben anlangt, so können dieselben durch das Gesetz nur ganz allgemein angegeben oder genau bezeichnet sein, oder es kann den staatlichen Oberaufsichtsbehörden das Recht eingeräumt sein, in dieser Beziehung allgemeine, für die Gemeinde bindende Vorschriften zu erlassen.

In Bezug auf die freiwilligen Aufgaben der Gemeinde ist zu berücksichtigen, daß die Gemeinde nicht jede beliebige Angelegenheit zur Gemeindesache erklären kann. Sie ist vielmehr insofern beschränkt, als sie weder in den Wirkungskreis des Staats noch auch eines höheren Kommunalverbandes eingreifen darf. Die Gemeinde kann deshalb nur innerhalb derjenigen Angelegenheiten, welche begrifflich in den eigenen Wirkungskreis fallen, freiwillige Aufgaben übernehmen. Auch insofern macht sich der Unterschied zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis geltend.

§ 26.

Die Organe und die Beamten der Gemeinde.

I. Die Organe der Gemeinde im allgemeinen.

Wie der Staat so bedarf auch die Gemeinde der Thätigkeit physischer Personen, welche in ihrem Namen handeln. Als solche

Organe erscheinen: 1. die Gemeindevertretung, 2. der Gemeindevorstand, 3. die Gemeindebeamten. In Bezug auf die Bildung des Gemeindevorstands und der Gemeindevertretung gehen die deutschen Gemeindegesetze sehr auseinander, doch findet sich fast überall gerade hier der Unterschied zwischen Landgemeinden und Stadtgemeinden festgehalten.

II. Die Gemeindevertretung.

Dieselbe besteht entweder in kleinen Gemeinden aus der Gesamtheit der Gemeindebürger — Gemeindeversammlung — oder bildet ein größeres oder kleineres Kollegium, welches durch die Wahl der Gemeindebürger gebildet ist. Die Vorschriften der einzelnen Gemeindegesetze über die Wahlberechtigung, die Vornahme der Wahl und die Wahlperiode sind sehr verschieden.

Die Funktion der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung, Kollegium der Gemeindebevollmächtigten u. s. w.) besteht nicht in der Vertretung der Gemeinde nach außen, und deshalb ist sie auch nicht zur Ausführung ihrer Beschlüsse berechtigt. Ihre Befugnisse bestehen vielmehr darin, in gewissen wichtigeren Gemeindeangelegenheiten Beschluß zu fassen und die durch den Gemeindevorstand geführte Gemeindeverwaltung zu kontrollieren. Die verschiedenen Gemeindegesetze haben die Kompetenz der Gemeindevertretung sehr verschieden bestimmt, doch umfaßt dieselbe nach allen Gesetzen in der Regel folgende Gegenstände: 1. Erlaß von Statuten; 2. die Feststellung des gemeindlichen Haushaltungsplans; 3. die Erhebung von Gemeindeabgaben und die Auflegung von Gemeindediensten; 4. die Aufnahme von Anleihen, die Erwerbung und Veräußerung von Grundeigentum und sonstige wichtigere Akte der Vermögensverwaltung; 5. Beschlußfassung über Benutzung oder Verteilung des Allmendguts.

Nach vielen Gemeindegesetzen steht der Gemeindevertretung auch die Prüfung und Feststellung der vom Gemeindevorstande aufzustellenden Jahresrechnungen und die Entlastung der rechnungspflichtigen Beamten zu, vorbehaltlich der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, welche, wenigstens in manchen Gesetzen, verlangt wird, während andere Gesetze überhaupt die Prüfung und Entlastung der Gemeinderechnungen der staatlichen Aufsichtsbehörde übertragen.

III. Der Gemeindevorstand.

Der Gemeindevorstand hat die Gemeinde nach außen zu vertreten, die gesamte Gemeindeverwaltung zu leiten und die obrigkeitlichen Funktionen auszuüben. Derselbe ist entweder kollegialisch oder bureaukratisch organisiert. In den Stadtgemeinden bildet regelmäßig ein Kollegium (der Magistrat) den Gemeindevorstand; nur in den Rheinlanden ist an dem französischen Systeme festgehalten worden, und haben daher die neueren Gemeindeordnungen auch für die Stadtgemeinden einen Einzelbeamten, den Bürgermeister, aufgestellt, welchem ein Gemeinderat als Gemeindevertretung gegenübersteht. Andererseits ist auch in einzelnen Ländern an der kollegialen Verfassung des Gemeindevorstands für die Landgemeinden festgehalten worden.

Bildet ein Einzelbeamter, Bürgermeister, den Gemeindevorstand, so wird er ebenso wie seine etwaigen Stellvertreter (Beigeordnete, Adjunkten u. s. w.) in der Regel von der Gemeindeversammlung oder der Gemeindevertretung gewählt, bedarf jedoch der Bestätigung der Aufsichtsbehörde. Nach einigen Gemeindeordnungen (Rheinprovinz, Elsaß-Lothringen) wird der Bürgermeister von der Regierung ernannt.

Der kollegialische Gemeindevorstand (Magistrat), einschließlich des Bürgermeisters und seines Stellvertreters, wird ebenfalls von der Gemeindevertretung (Stadtverordneten) oder der Gemeindeversammlung gewählt. Das Amt eines Mitglieds des kollegialen Gemeindevorstands ist in der Regel ein Ehrenamt, doch müssen in den größeren Städten nach den meisten Gemeindegesetzen einzelne Stellen mit besoldeten Mitgliedern besetzt werden, welche entweder rechtskundig sein oder technische Kenntnisse haben müssen. Die besoldeten Mitglieder werden entweder lebenslänglich angestellt oder doch auf eine größere Anzahl von Jahren gewählt.

Der Bestätigung der Regierung bedarf entweder die Wahl aller Magistratsmitglieder oder nur der besoldeten Mitglieder, jedenfalls aber des Bürgermeisters und seines Stellvertreters.

Der Bürgermeister hat als Vorsitzender des Kollegiums die Leitung desselben und die Vorbereitung wie Ausführung der Kollegialbeschlüsse. Nach einigen Gemeindegesetzen (Preußen, Sachsen) ist jedoch der Bürgermeister befugt, Beschlüsse des Kollegiums, welche

die Befugnisse desselben überschreiten oder die Gesetze verletzen, oder das Staatswohl oder die Gemeindeinteressen gefährden, zu beanstanden, worauf dann entweder die Aufsichtsbehörde oder das Verwaltungsgericht über die Beanstandung entscheidet. Die Beanstandung kann der Vorsitzende des Kollegiums von sich aus vornehmen oder auch infolge Weisung der staatlichen Oberaufsichtsbehörde, da es sich in Wirklichkeit um einen Akt des staatlichen Oberaufsichtsrechts handelt.

Was das Verhältnis des Gemeindevorstands zur Gemeindevertretung anlangt, so hat der Gemeindevorstand, da wo nur ein Einzelbeamter Gemeindevorstand ist, nur das Recht und die Pflicht der Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung, aber kein Recht der Zustimmung zu den Beschlüssen derselben. Er ist nur als Vorsitzender Mitglied des Kollegiums mit entscheidender Stimme bei Stimmengleichheit. Im übrigen hat er nur das Recht, die Beschlüsse der Gemeindevertretung in gewissen Fällen (wegen Gesetzwidrigkeit u. s. w.) zu beanstanden.

Bildet der Gemeindevorstand ein Kollegium, so ist derselbe nach den meisten Gemeindeordnungen zur Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung nur verpflichtet, wenn er denselben zugestimmt hat. Zur möglichsten Herbeiführung der Uebereinstimmung der Beschlüsse beider Gemeindeorgane ist entweder vorgeschrieben, daß die Mitglieder des Gemeindevorstands den Sitzungen der Gemeindevertretung mit beratender Stimme beizuwohnen haben, oder daß sich der Gemeindevorstand durch Abgeordnete vertreten und die Gemeindevertretung die Anwesenheit von solchen Abgeordneten verlangen kann.

Kommt trotzdem eine Einigung nicht zustande, so bleibt entweder die Sache auf sich beruhen, oder es tritt eine Entscheidung der Aufsichtsbehörde ein.

IV. Die Gemeindebeamten.

Unter Gemeindebeamten versteht man gewöhnlich diejenigen Personen, welchen die Besorgung gewisser Funktionen der Gemeinde dauernd oder für Zeit übertragen ist. In diesem Sinne stehen die Gemeindebeamten im Gegensatze zu den Organen der Gemeinde, dem Gemeindevorstand und der Gemeindevertretung. Häufig werden

jedoch auch die Mitglieder des Gemeindevorstands zu den Gemeindebeamten im weiteren Sinne insofern gerechnet, als sie in Unterordnung unter eine staatliche Behörde öffentliche Angelegenheiten besorgen und deren Disziplinargewalt unterliegen. Hier kommen nur die Gemeindebeamten im engeren Sinne in Betracht.

Die Errichtung der Gemeindeämter und die Ernennung, beziehungsweise Wahl der Gemeindebeamten ist zunächst Sache der Gemeinde; jedoch ist in manchen Gemeindegesetzen vorgeschrieben, daß gewisse Gemeindeämter bestehen, beziehungsweise bestimmte Gemeindebeamte (z. B. Gemeindeschreiber, Gemeindeeinnehmer, Polizeibeamte) ernannt werden müssen. Ebenso unterliegt häufig die Ernennung der Gemeindebeamten der Bestätigung der staatlichen Aufsichtsbehörde.

Die Bestellung der Gemeindebeamten erfolgt entweder durch Ernennung seitens des Gemeindevorstands oder durch Wahl seitens der Gemeindevertretung.

Die Gemeindebeamten, welche nach manchen Gesetzgebungen sämtlich als mittelbare Staatsbeamte betrachtet werden, sind entweder Berufsbeamte oder Ehrenbeamte. Zur Annahme unbesoldeter Ehrenämter sind die Gemeindebürger in der Regel verpflichtet, aber nicht zur Annahme besoldeter Aemter.

Was die Disziplinargewalt über die Gemeindebeamten anlangt, so steht zunächst in der Regel dem Gemeindevorstande, beziehungsweise dem Bürgermeister das Recht zu, gegen die Gemeindebeamten (auch die Ehrenbeamten) Ordnungsstrafen zu verhängen. Außerdem sind aber auch die Gemeindebeamten der Disziplinargewalt derjenigen staatlichen Behörde unterworfen, welche die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung hat. Diese Behörde kann nach Maßgabe der Disziplinarvorschriften für die Verwaltungsbeamten gegen die Gemeindebeamten Disziplinarstrafen aussprechen, und dieser Disziplinargewalt der staatlichen Aufsichtsbehörde sind nicht bloß die Gemeindebeamten im engeren Sinne, sondern auch der Gemeindevorstand unterworfen, nicht aber die Mitglieder der Gemeindevertretung.

§ 27.

Vermögen und Haushalt der Gemeinden.[1] Staatsaufsicht.

I. Das Gemeindevermögen.

Die Gemeinde hat als Korporation die Fähigkeit, Vermögen zu erwerben und zu besitzen und ebenso Schulden zu kontrahieren. Das Aktivvermögen der Gemeinde besteht aus unbeweglichen Sachen, beweglichen Sachen und Forderungen und Rechten. Dasselbe läßt sich ebenso wie das Staatsvermögen in Finanzvermögen (werbendes Vermögen) und Verwaltungsvermögen, beziehungsweise die öffentlichen Sachen der Gemeinde, wie Gemeindestraßen, Plätze u. s. w., einteilen.

Dazu tritt noch in vielen Gemeinden, insbesondere Landgemeinden, das Allmendgut, welches bestimmungsgemäß der wirtschaftlichen Nutzung der einzelnen Gemeindemitglieder oder einzelner Klassen derselben unterliegt. In manchen Gemeinden ist überhaupt das Allmendgut nicht Eigentum der politischen Gemeinde, sondern einer innerhalb derselben und neben ihr bestehenden privatrechtlichen Korporation, der Realgemeinde, Altgemeinde u. s. w., welche auch ihre eigenen Verwaltungsorgane besitzt oder doch besitzen kann.

Im übrigen ist die Verwaltung des Gemeindevermögens vom Gemeindevorstande zu führen unter Mitwirkung der Gemeindevertretung und der staatlichen Aufsichtsbehörde. Die Mitwirkung der Gemeindevertretung findet jedenfalls bei allen wichtigeren Geschäften statt, z. B. bei Beschlüssen über die Art und Weise der Benutzung des Gemeindevermögens, über Veräußerung und Verpfändung desselben u. s. w. Ebenso ist für besonders wichtige Akte der Vermögensverwaltung, wie Veräußerung oder außerordentliche Benutzung des Vermögens, Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde erforderlich.

Die Verwaltung des Vermögens erfolgt, abgesehen von den soeben hervorgehobenen, dem Verwaltungsrechte angehörigen Vorschriften, nach den Normen des Privatrechts; jedoch ist häufig vorgeschrieben, daß gewisse Rechtsgeschäfte, wie z. B. Veräußerung oder Verpachtung von Gemeindevermögen, in gewissen Formen, z. B. auf dem Wege der Lizitation, erfolgen müssen. Daß die Verwaltung

---

[1] v. Reitzenstein, Kommunales Finanzwesen in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) Bd. III S. 559 bis 684.

der der Gemeinde gehörigen öffentlichen Sachen nach Maßgabe der für die Verwaltung der betreffenden öffentlichen Sachen bestehenden Vorschriften geschehen muß, bedarf keiner Hervorhebung.

II. Die Gemeindeeinnahmen.

Zur Befriedigung der Bedürfnisse der Gemeinde dient zunächst der Ertrag des Gemeindevermögens, selbstverständlich soweit derselbe nicht durch (privatrechtliche) Nutzungsrechte der Gemeindeglieder in Anspruch genommen ist. Insoweit dieser Ertrag nicht ausreicht, um die nötigen Geldmittel zu erlangen, muß das Fehlende durch Gemeindeabgaben oder Gemeindesteuern erhoben werden. Solche Abgaben zu erheben, sind die Gemeinden befugt nach Maßgabe der Gemeindegesetze unter Beobachtung der in diesen Gesetzen vorgeschriebenen Förmlichkeiten und mit Einhaltung der darin gesteckten Schranken. Die Gemeindeabgaben sind aber, sowie die staatlichen Steuern, öffentlich-rechtliche Leistungen, welche denselben Bestimmungen in Bezug auf die Zulässigkeit, beziehungsweise Unzulässigkeit des Rechtswegs unterliegen wie diese. In den Staaten, in welchen Verwaltungsgerichte bestehen, entscheiden deshalb in solchen Streitigkeiten in der Regel die Verwaltungsgerichte.

Die Gemeindeabgaben haben entweder die Eigenschaft von Gebühren oder von direkten Steuern oder von indirekten Steuern.

1. Zu den Gebühren sind zu rechnen: a) das für die Erteilung des Bürgerrechts zu entrichtende Bürgerrechtsgeld und das Einkaufsgeld, welches für das Recht der Beteiligung an den Nutzungen des Allmendsguts erhoben werden kann; b) die eigentlichen Gebühren. Dieselben sind selbst wieder doppelter Art: nämlich Gebühren, welche für Amtshandlungen der Gemeindebehörden von denjenigen Personen gezahlt werden, die eine Thätigkeit der Gemeindebehörde veranlaßt haben, z. B. Expeditionsgebühren, und Gebühren, welche von solchen Personen, die zur Benutzung von Anstalten und Einrichtungen der Gemeinde verpflichtet sind, für diese Benutzung gezahlt werden müssen, z. B. Schulgeld, Gebühren für Benutzung von Gemeindeschlachthäusern, wenn nur in solchen geschlachtet werden darf. Die Befugnis zur Erhebung ist entweder

ausdrücklich durch Gesetz gestattet oder allgemein der Gemeinde unter Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde anheimgegeben.

2. Direkte Gemeindesteuern. In Bezug auf dieselben haben die deutschen Gemeindegesetze ein doppeltes System. Die meisten Gemeindeordnungen lassen direkte Gemeindesteuern nur in der Form von Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern entweder ganz allgemein oder bis zu einem bestimmten Prozentsatze der Staatssteuern zu. In anderen Staaten (Preußen [1], Sachsen u. s. w.) ist es den Gemeinden anheimgegeben, Steuerart und Steuerfuß innerhalb gewisser Grenzen und vorbehaltlich der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde selbst zu bestimmen.

Verpflichtet zur Tragung der direkten Gemeindesteuern sind die Gemeindeangehörigen und außerdem rücksichtlich der Grund- und Gewerbesteuer diejenigen Personen, die im Gemeindebezirke Grundeigentum besitzen oder ein stehendes Gewerbe betreiben, auch wenn sie nicht Gemeindeangehörige sind (sogen. Ausmärker oder Forensen) [2].

Sollen Gemeindeanstalten und Einrichtungen, welche ganz oder doch hauptsächlich einer bestimmten Klasse von Gemeindeangehörigen Vorteil zu bringen geeignet sind, errichtet werden, so kann dies nach verschiedenen Gemeindegesetzen durch Abgaben geschehen, welche von der Gemeinde ausschließlich auf die Angehörigen der betreffenden Klasse gelegt werden.

3. Indirekte Gemeindesteuern können ebenfalls mit Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde innerhalb gewisser Schranken nach den meisten Gemeindegesetzen erhoben werden. Außerdem ist

---

[1] Z. B. preußische Städteordnung vom 30. Mai 1853 § 53 (Oertel, Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 u. s. w. S. 146 ff.).

[2] Zu den direkten Gemeindesteuern können nicht herangezogen werden die servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes im Gebiete des ehemaligen Norddeutschen Bundes, in Baden und Hessen (nach Maßgabe der auf Grund des Art. 61 der norddeutschen Bundesverfassung erlassenen Verordnung vom 22. Nov. 1868 und der mit Baden und Hessen abgeschlossenen Militärkonvention), soweit die Militärpersonen nicht Grundbesitz haben oder Gewerbe betreiben. — Teilweise befreit sind in einigen Staaten von der direkten Gemeindesteuer (z. B. in Preußen) die Staatsbeamten und vollständig die Geistlichen und Schullehrer hinsichtlich ihres Diensteinkommens. — Eine Regelung der Kommunalbesteuerung der juristischen Personen und Forensen enthält das sogen. Kommunalnotsteuergesetz vom 27. Juli 1885 für Preußen.

das Recht der Gemeinden zur Erhebung von indirekten Steuern auch durch die Reichsgesetzgebung beschränkt. Durch den Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 Art. 5 im Zusammenhange mit Art. 40 der Reichsverfassung und dem Reichsgesetze vom 27. Mai 1885, betreffend die Abänderung des Zollvereinsvertrags vom 8. Juli 1867 ist nämlich bestimmt: a) daß in der Regel — mit gewissen teils in Art. 5 I 1. c. und im Reichsgesetz vom 27. Mai 1885 erwähnten Ausnahmen — auf solche ausländische Erzeugnisse, von welchen ein Eingangszoll in einer gewissen Höhe (mehr als M. 1.50 vom Zentner) erhoben wird, weitere Abgaben für Rechnung des Staats oder der Kommunen nicht gelegt werden dürfen; b) daß die Erhebung von Abgaben für Rechnung von Kommunen oder Korporationen, sei es durch Zuschläge zu den Staatssteuern oder für sich bestehend, nur für Gegenstände zulässig ist, welche zur *örtlichen Konsumtion bestimmt* sind, und daß zu den zur örtlichen Konsumtion bestimmten Gegenständen, welche mit indirekten Gemeindesteuern belastet werden können, allgemein zu rechnen sind: Bier, Essig, Malz, Cider (Obstwein) und die der Mahl- und Schlachtsteuer[1] unterliegenden Erzeugnisse; ferner Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage, in den eigentlichen Weinländern auch Wein, und in denjenigen Staaten, in denen bisher eine Abgabe von Branntwein für Rechnung von Kommunen zulässig war, auch Branntwein. Außerdem sollen die von Bier, Wein und Branntwein zur Erhebung gelangenden indirekten Gemeinde- und Staatssteuern zusammen gewisse Maximalsätze nicht überschreiten dürfen.

Neben den Gemeindeabgaben können nach den deutschen Gemeindeordnungen von den Gemeindeangehörigen und den zur Leistung von Gemeindeabgaben verpflichteten Personen auch *Gemeindedienste* (Hand- und Spanndienste) für gemeindliche Zwecke verlangt werden. Für die Verteilung ist entweder der Maßstab der direkten Gemeindeabgaben maßgebend, oder es besteht ein besonderer Maßstab auf Grund örtlicher Statuten oder des Herkommens. In der Regel ist

[1] Für Preußen kommt in dieser Beziehung übrigens das Gesetz vom 25. Mai 1873 in Betracht, welches die Mahlsteuer überall aufgehoben und die Einführung von Mahl- und Schlachtsteuern untersagt hat.

Leistung der Dienste durch taugliche Stellvertreter und Ablösung derselben durch Geld zulässig.

III. Die Gemeindeausgaben und der Gemeindehaushalt.

Entsprechend den gemeindlichen Aufgaben und Zwecken sind auch die **Ausgaben** der Gemeinde entweder freiwillige oder obligatorische, welche letztere wieder auf einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung oder auf einer privatrechtlichen beruhen. Handelt es sich um eine privatrechtliche Verpflichtung der Gemeinde, so wird dieselbe, falls die Gemeinde freiwillig ihrer Verbindlichkeit nicht nachkommt, im Prozeßwege geltend gemacht[1].

Weigert sich dagegen die Gemeinde, diejenigen Ausgaben auf den Etat zu bringen, welche zur Erfüllung einer derselben gesetzlich obliegenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtung notwendig sind, so hat die staatliche Aufsichtsbehörde, beziehungsweise die durch gesetzliche Vorschrift hierzu ausdrücklich ermächtigte Behörde das Recht, den erforderlichen Betrag in den Gemeindeetat einzusetzen, und die Gemeinde ist dann verpflichtet, die zur Deckung des Ausgabepostens notwendigen Mittel aufzubringen.

Die Aufstellung eines **Haushaltsetats**, eines Voranschlags der Einnahmen, Ausgaben und der Deckungsmittel der letzteren für eine gewisse Wirtschaftsperiode, gewöhnlich ein Jahr, ist für die Gemeinden im Interesse der wirtschaftlichen Ordnung notwendig und auch gewöhnlich gesetzlich vorgeschrieben. Die Aufstellung des Voranschlags erfolgt durch den Gemeindevorstand, die Feststellung durch die Gemeindevertretung, nach einigen Gemeindegesetzen vorbehaltlich der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde. In gleicher Weise

[1] Was die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und andere Kommunalverbände anlangt, so hat § 15 Z. 4 des Einführungsgesetzes zur Reichszivilprozeßordnung die landesgesetzlichen Vorschriften über die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden u. s. w. aufrecht erhalten, soweit nicht dingliche Rechte verfolgt werden, in welchem Falle die allgemeinen Vorschriften der Zivilprozeßordnung der betreffenden Ausführungsgesetze in Kraft treten. — Vgl. über die Frage der Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden auch die Schrift von **Meili**, Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag, betreffend die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden. Bern 1885.

werden auch außerordentliche, im Voranschlag nicht vorgesehene Ausgaben bewilligt. Ueber die geführte Verwaltung der Gemeindefinanzen hat der Gemeindevorstand Rechnung zu legen; die Entlastung wird entweder von der Gemeindevertretung oder von der staatlichen Aufsichtsbehörde ausgesprochen.

IV. Die Staatsaufsicht

über die Gemeinde wird stets durch die vorgesetzten Staatsbehörden ausgeübt und erstreckt sich auf die gesamte Thätigkeit der gemeindlichen Organe. Vgl. darüber § 31.

§ 28.

Samtgemeinden und ähnliche Bildungen.[1]

I. Allgemeines.

In § 25 ist bereits hervorgehoben worden, daß mehrere Ortsgemeinden, wenn die Kräfte der einzelnen Gemeinden zur Erfüllung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben nicht ausreichen, nach manchen Gesetzgebungen zu Verwaltungsgemeinden oder Samtgemeinden vereinigt werden können. Als Verwaltungsgemeinden lassen sich solche aus mehreren Ortsgemeinden bestehende Kommunalverbände bezeichnen, welchen lediglich die Erfüllung einer einzelnen speziellen Aufgabe obliegt, wie z. B. die Armenverbände, Wegeverbände, Schulgemeinden u. s. w. Dagegen sind Samtgemeinden solche Kommunalverbände, welche nicht auf die Verfolgung bestimmter einzelner Gemeindeaufgaben beschränkt sind, wenn auch vielleicht die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe in erster Linie in Betracht kommt. Bei solchen Samtgemeinden behalten die Ortsgemeinden, welche zur Samtgemeinde vereinigt sind, ihre öffentlich-rechtliche Persönlichkeit und ihre besonderen Organe zur Erfüllung derjenigen Aufgaben, die nicht auf die Samtgemeinde übergegangen sind; die Samtgemeinde bildet aber selbst wieder eine öffentliche Organisation mit eigenen Organen. Derartige Samtgemeinden bilden z. B. die Bürgermeistereien, welche nach Art. 6 der bayerischen Gemeindeordnung vom 29. April 1869 gebildet werden können, die Bürger-

[1] Loening S. 200; Rönne III S. 329, 412, 547.

meistereien in der preußischen Rheinprovinz, die Aemter in Westfalen und die Amtsbezirke, beziehungsweise Amtsverbände in den Kreisordnungsprovinzen Preußens.

II. Die Amtsbezirke, beziehungsweise Amtsverbände in den Kreisordnungsprovinzen.[1]

Nach § 47 der Kreisordnung vom 23. Dezember 1872 werden die Landkreise mit Ausschluß der Städte behufs Verwaltung der Polizei und anderer öffentlichen Angelegenheiten in Amtsbezirke geteilt, welche in der Regel aus mehreren Gemeinden und Gutsbezirken bestehen. Ausnahmsweise kann jedoch eine einzelne Gemeinde oder ein einzelner Gutsbezirk zum Amtsbezirk erklärt werden. An der Spitze des Amtsbezirks steht ein auf Vorschlag des Kreistags vom Oberpräsidenten auf sechs Jahre ernannter Amtsvorsteher. (In den nicht zusammengesetzten Amtsbezirken, d. h. denjenigen, welche nur aus einer Gemeinde oder einem Gutsbezirke bestehen, ist der Gemeindevorsteher, beziehungsweise Gutsvorsteher zugleich Amtsvorsteher.) Der Amtsvorsteher hat vor allem die Verwaltung der Ortspolizei im Amtsbezirke, außerdem aber auch die Besorgung der sonstigen öffentlichen Angelegenheiten des Amtsverbandes. Die zu einem Amtsbezirke vereinigten Gemeinden und Gutsbezirke nämlich bilden einen Amtsverband mit den Rechten einer Korporation. Die Aufgabe des Amtsverbandes ist zunächst die Aufbringung der Kosten der örtlichen Polizeiverwaltung. Gemäß § 53 der Kreisordnung können jedoch die zu einem Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke durch übereinstimmenden Beschluß einzelne Kommunalangelegenheiten dem Amtsverbande überweisen, dessen Zuständigkeit auf diese Weise erweitert wird.

Zur Besorgung der Angelegenheiten des Amtsverbandes besteht neben dem Amtsvorsteher ein Amtsausschuß, welcher aus Vertretern sämtlicher zum Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke besteht und in welchen der Amtsvorsteher den Vorsitz führt.

Die Aufsicht über die Verwaltung der Angelegenheiten des

---

[1] Stengel, Organisation § 38.

Amtsverbandes führt der Landrat, in gewissen Fällen unter Mitwirkung des Kreisausschusses [1].

§ 29.

Die Kommunalverbände der Kreise und Bezirke (Distrikte). [2]

I. Allgemeines.

Die untersten staatlichen Verwaltungsämter (Oberämter, Bezirksämter, Kreise u. s. w.) sind in der Regel nicht bloß Verwaltungsbezirke, sondern bilden auch Gemeinden höherer Ordnung, Kommunalverbände, welche die Eigenschaft von öffentlich-rechtlichen Korporationen haben und denen gewisse öffentliche Aufgaben zur Besorgung überwiesen sind, entweder als sogen. Kommunalangelegenheiten oder als Angelegenheiten im übertragenen Wirkungskreise, d. h. solche, welche sie namens und im Auftrage des Staats besorgen.

Während die Stellung und Verfassung der Ortsgemeinden in allen deutschen Staaten so ziemlich die gleiche ist, trifft dies bei den Kommunalverbänden nicht zu, insbesondere ist der Umfang der denselben überlassenen, beziehungsweise übertragenen öffentlichen Angelegenheiten nach den einzelnen Gesetzgebungen sehr verschieden.

II. Die Kreiskommunalverbände in Preußen [3].

In diesem Staate sind hinsichtlich der Stellung der Kommunalverbände der Kreise zu unterscheiden: A. die reorganisierten Provinzen, d. h. diejenigen, in welchen das Gesetz vom 30. Juli 1883

[1] Durch die Schaffung der Amtsverbände ist der Versuch gemacht worden, die sehr häufig wegen ihrer Kleinheit nicht leistungsfähigen Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen Preußens zu leistungsfähigen Samtgemeinden umzuwandeln. Da jedoch die Uebertragung von Kommunalangelegenheiten auf die Amtsverbände ausschließlich der freien Vereinbarung der beteiligten Gemeinden und Gutsbezirke überlassen ist, so ist nur in wenigen Fällen ein Erfolg erzielt worden, wie auch ähnliche Versuche in Bayern und Baden, die freiwillige Vereinigung von mehreren Gemeinden zu Bürgermeistereien und Bezirksverbänden zu veranlassen, mißlungen sind.

[2] Loening §§ 41 und 42; G. Meyer, Lehrbuch des Staats-R. (2. Aufl.) §§ 115, 116; Sarwey, Allgemeines Verw.R. § 40.

[3] Stengel, Organisation §§ 36 bis 44; Brauchitsch II S. 1—171; Parey, Die neuesten Verwaltungsorganisationsgesetze u. s. w. III. Abt. (die Kreisordnungsnovelle v. 19. März 1881) 1881.

über die allgemeine Landesverwaltung gilt und neue Kreis- und Provinzialordnungen erlassen sind. Dies sind die sogen. Kreisordnungsprovinzen, d. h. diejenigen, in welchen die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 eingeführt ist[1]: Ost- und Westpreußen, Pommern, Brandenburg, Sachsen und Schlesien, Hannover, welches durch Gesetz vom 6. Mai 1884, und Hessen-Nassau, welches durch Gesetz vom 7. Juni 1885 eine neue Kreisordnung erhielt. Die Kreisordnungen für Hannover und Hessen-Nassau stimmen übrigens der Hauptsache nach mit der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 überein.

1. Jeder Kreis ist ein Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation. Als eigene Angelegenheiten des Kreises erscheinen: a) die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisfinanzen, b) die Verwaltung derjenigen öffentlichen Angelegenheiten, welche ihm durch Gesetz als seine Angelegenheiten übertragen sind, oder welche er freiwillig übernommen hat.

Daneben hat der Kreis auch einen übertragenen Wirkungskreis, insofern die Besorgung von staatlichen Angelegenheiten, Angelegenheiten der sogen. „allgemeinen Landesverwaltung", Organen des Kreises, insbesondere dem Kreisausschuß übertragen ist, welcher deshalb eine doppelte Stellung als Kreiskommunalbehörde und als Staatsbehörde hat, anderes den Kreiskommissionen und auch dem Kreistag obliegt.

2. Als Selbstverwaltungskörper haben die Kreise das Recht, durch den Kreistag Statuten über solche Angelegenheiten des Kreises, hinsichtlich deren das Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder das Gesetz auf statutarische Regelung verweist, sowie über solche Gegenstände, welche nicht durch Gesetz geregelt sind, und Reglements über besondere Einrichtungen des Kreises zu erlassen. Statuten bedürfen stets der landesherrlichen Genehmigung, für Reglements ist eine Genehmigung nicht erforderlich, sofern sie nicht eine Anordnung enthalten, welche als solche der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf.

3. Kreisangehörige sind mit Ausnahme der nicht angesessenen

[1] Die Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 hat durch die Novelle vom 19. März 1881 eine Reihe von Abänderungen erfahren und gilt daher in der veränderten Fassung der Novelle. Außerdem ist dieselbe auch in einzelnen Bestimmungen durch die §§ 2 bis 5 und §§ 24 ff. des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1833 abgeändert worden.

servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes alle diejenigen, welche innerhalb des Kreises einen Wohnsitz haben. Die Kreisangehörigen sind berechtigt: a) zur Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Kreises (aktives und passives Wahlrecht), b) zur Mitbenutzung öffentlicher Einrichtungen und Anstalten des Kreises; andererseits aber verpflichtet a) zur Uebernahme unbesoldeter Kreisämter, b) zur Bezahlung von Kreisabgaben [1].

4. Die Kreise sind entweder a) Stadtkreise, welche nur aus einer Stadtgemeinde bestehen, oder b) Landkreise, welche eine Anzahl von Landgemeinden und Gutsbezirken, beziehungsweise auch kleinere Stadtgemeinden umfassen. In den Stadtkreisen werden die Funktionen der Kreisvertretung und des Kreisausschusses in Bezug auf die Kreiskommunalverwaltung von den Organen der Stadtgemeinde wahrgenommen, und ersetzt der Stadtausschuß den Kreisausschuß nur hinsichtlich der Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung.

5. In den Landkreisen bildet der aus mindestens 25 gewählten Abgeordneten bestehende Kreistag die Vertretung des Kommunalverbandes. Die Kreistagsabgeordneten werden in drei Wahlverbänden gewählt, auf welche die Abgeordneten verhältnismäßig verteilt werden. a) Der Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer umfaßt alle Grundbesitzer mit Einschluß der juristischen Personen, Aktiengesellschaften und Kommanditaktiengesellschaften, welche von ihrem auf dem platten Lande innerhalb des Kreises gelegenen Grundbesitz einen gewissen Betrag an Grund- und Gebäudesteuer bezahlen. Ferner gehören zu diesem Wahlverband diejenigen Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer, welche mit einem gewissen Steuersatz in der Gewerbesteuer veranlagt sind. b) Der Wahlverband der Landgemeinden umfaßt 1. die sämtlichen Landgemeinden des Kreises; 2. diejenigen Besitzer selbständiger Guts-

---

[1] Verpflichtet zur Zahlung der Kreisabgaben, welche nur als Zuschläge zu den direkten Staatssteuern erhoben werden können, sind neben den Kreisangehörigen auch die sogen. Forensen, d. h. diejenigen Personen, welche, ohne im Kreise einen Wohnsitz zu haben oder zu den direkten Staatssteuern veranlagt zu sein, im Kreise Grundeigentum besitzen, oder ein stehendes Gewerbe, oder außerhalb einer Gewerkschaft Bergbau betreiben, sowie die juristischen Personen, beziehungsweise Aktiengesellschaften und Berggewerkschaften für ihren Grundbesitz oder Gewerbebetrieb im Kreise.

bezirke mit Einschluß der juristischen Personen u. s. w., welche nicht zum Wahlverbande der größeren Grundbesitzer gehören; 3. diejenigen Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer, welche in der ersten Klasse der Gewerbesteuer unter dem Mittelsatze veranlagt sind. c) Der Wahlverband der Städte, welcher die Stadtgemeinden des Kreises umfaßt.

Wahlberechtigt im Wahlverbande der größeren Grundbesitzer sind alle zum Wahlverbande zählenden Reichsangehörigen, welche selbständig und im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sind. Das Gleiche gilt für die zum Wahlverbande der Landgemeinden gehörigen Besitzer selbständiger Gutsbezirke u. s. w. Juristische Personen, Frauen, Unmündige u. s. w. müssen ihr Stimmrecht durch Stellvertreter ausüben lassen. Im übrigen ist im Wahlverbande der Landgemeinden und der Städte das Gemeindewahlrecht maßgebend. Wählbar ist im Wahlverbande der Städte jeder Kreisangehörige, der in einer der Städte das Bürgerrecht hat, im Wahlverbande der größeren Grundbesitzer und der Landgemeinden jeder seit einem Jahre im Kreise angesessene ländliche Grundbesitzer, sowie ein jeder, welcher in einer Versammlung dieser Verbände ein Wahlrecht ausübt und seit einem Jahre im Kreise seinen Wohnsitz hat.

6. Der Kreistag ist berufen, den Kreiskommunalverband zu vertreten, über die Kreisangelegenheiten zu beraten und zu beschließen und ebenso über alle Angelegenheiten, welche ihm bei Erlaß der Kreisordnung durch Gesetz oder königliche Verordnung bereits überwiesen waren oder ihm seitdem durch Gesetz überwiesen wurden, beziehungsweise noch überwiesen werden. Dem Kreistage liegt insbesondere ob die Verfügung über das Kreisvermögen, die Aufnahme von Kreisanleihen, die Feststellung des Kreishaushaltsetats und die Beschlußfassung über die Belastung der Kreisangehörigen mit Kreisabgaben, die Beschlußfassung über die Einrichtung von Kreisämtern, die Wahlen zum Kreisausschusse, die Bestellung besonderer Kreiskommissionen und Kreiskommissare u. s. w.

Die Berufung des Kreistags erfolgt mindestens zweimal im Jahre durch den Landrat, welcher den Vorsitz führt. Die Verhandlungen sind öffentlich; eine Abschrift des über die Verhandlungen aufzunehmenden Protokolls ist dem Regierungspräsidenten einzureichen.

7. Die Organe der Kreiskommunalverwaltung sind: a) der aus dem Landrate als Vorsitzenden und sechs vom Kreistage gewählten Mitgliedern bestehende Kreisausschuß. Derselbe hat die Beschlüsse des Kreistags vorzubereiten und auszuführen, soweit damit nicht besondere Beamte oder Kommissionen beauftragt sind, und die Kreisangelegenheiten nach Maßgabe der Beschlüsse des Kreistags und der Gesetze zu verwalten; b) der Landrat, welcher die laufende Verwaltung des Kreises zu führen und den Kreisausschuß nach außen zu vertreten hat; c) Kreiskommissionen und Kreiskommissare für einzelne Kreisangelegenheiten; d) die Kreisbeamten, welche vom Kreisausschuß ernannt und beaufsichtigt werden.

8. Die Oberaufsicht über die Kreisverwaltung führt der Regierungspräsident und in zweiter Instanz der Oberpräsident. Die Aufsichtsbehörden haben insbesondere das Recht der Kenntnisnahme aller Verwaltungsakte und der Revision der Geschäftsführung und der Kassen. Ferner hat der Regierungspräsident das Recht der sogen. Zwangsetatisierung gegenüber dem Kreise.

Beschlüsse des Kreistags, der Kreiskommissionen, sowie in Kommunalangelegenheiten des Kreises gefaßte Beschlüsse des Kreisausschusses, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Landrat gegebenen Falls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde zu beanstanden. Gegen die beanstandende Verfügung steht dem Kreistage u. s. w. die Klage beim Bezirksausschusse zu. Gewisse Beschlüsse des Kreistags bedürfen ferner zur Gültigkeit der Genehmigung des Landesherrn (Statuten) oder des Ministeriums oder des Bezirksausschusses.

Endlich kann auf Antrag des Staatsministeriums ein Kreistag durch königliche Verordnung aufgelöst werden. Die Neuwahlen müssen binnen sechs Monaten erfolgen.

B. In den übrigen Provinzen — Posen, Westfalen und Rheinprovinz — gelten noch die älteren Kreisordnungen, welche der Hauptsache nach auf den in den Jahren 1825—1828 erlassenen Gesetzen beruhen, während in Schleswig-Holstein die Kreisverfassung durch die Verordnung vom 22. September 1867 geordnet ist. Auch in diesen Provinzen bilden die Kreise Kommunalverbände mit den Rechten einer öffentlichen Korporation, welche die ihnen gesetzlich

übertragenen oder von ihnen freiwillig übernommenen Angelegenheiten unter staatlicher Aufsicht besorgen.

Die Organe des Kreiskommunalverbandes sind: a) die Kreisversammlung (der Kreistag), welche in Posen, Westfalen und in der Rheinprovinz aus den die Mehrzahl des Kreistags bildenden, mit Virilstimmrecht ausgestatteten, im Kreise angesessenen Standesherren und Besitzern von Rittergütern, sowie Vertretern der Städte und Landgemeinden bestehen[1]. In Schleswig-Holstein setzt sich der Kreistag zusammen aus den Besitzern der größeren Güter, welche jedoch nicht mehr als die Hälfte der Stimmen führen dürfen, aus Vertretern der Städte und Vertretern der Landgemeinden; b) der Landrat, welcher Vorsitzender des Kreistags ist und dessen Beschlüsse auszuführen hat und welchem überhaupt die laufende Verwaltung der Kreiskommunalangelegenheiten obliegt; c) besondere Kreiskommissionen und Kreisbeamte. — Die Institution des Kreisausschusses besteht in den genannten Provinzen nicht.

III. Die Kreis-, Bezirks- und Distriktsverbände in anderen Staaten.

A. In Bayern[2] bestehen Distriktsgemeinden in der Weise, daß entweder ein Bezirksamt eine einzige Distriktsgemeinde bildet oder im Anschluß an die frühere Verwaltungseinteilung in sogen. Landgerichtsbezirke in zwei oder mehrere Distriktsgemeinden zerfällt. Die Distriktsgemeinde wird vertreten durch den Distriktsrat, welcher unter dem Vorsitze des Bezirksamtmanns aus gewählten Mitgliedern besteht. Die Mitglieder werden teils von den höchstbesteuerten Grundbesitzern, teils von den Landgemeinden und den dem Distriktsverbande angehörigen sogen. mittelbaren Städten gewählt.

Der Distriktsrat wählt einen Distriktsausschuß aus seiner Mitte, welcher die Beschlüsse des Distriktsrats vorzubereiten und die An-

[1] Mit Rücksicht auf die ständische Zusammensetzung des Kreistags nach den älteren Kreisordnungen findet in denselben itio in partes statt, d. h. in gewissen Fällen tritt eine Abstimmung nach Ständen ein, und derjenige Stand, welcher sich durch einen Kreistagsbeschluß in seinen Interessen verletzt erachtet, kann mittels Einreichung eines Separatvotums die Entscheidung der Regierung anrufen.

[2] Pözl, Bayerisches Verf.R. §§ 130—138 (Gesetz über die Distriktsräte vom 28. Mai 1852).

gelegenheiten der Distriktsgemeinde zu verwalten hat. Der Wirkungskreis der Distriktsgemeinde umfaßt diejenigen Angelegenheiten, deren Besorgung ihr gesetzlich übertragen ist oder die sie im Interesse des Distrikts übernommen hat. Zu den ersteren gehören namentlich die Unterhaltung der Distriktsanstalten, z. B. Spitäler, die Herstellung und Unterhaltung der Distriktsstraßen, die Distriktsarmenpflege u. s. w.

Behufs Deckung der Kosten, welche die Erfüllung notwendiger Aufgaben des Distrikts oder die Herstellung und Unterhaltung der freiwillig beschlossenen Einrichtungen und Anstalten verursachen, können von den zum Distrikte gehörigen Gemeinden Umlagen erhoben werden, welche in der Regel nach Maßgabe der von denselben zu erhebenden direkten Staatssteuern aufzulegen sind. Die staatliche Aufsicht führt die Kreisregierung, welche alle Beschlüsse des Distriktsrats zu genehmigen hat.

B. Württemberg[1]. Die württembergischen Oberämter bilden ebenfalls Kommunalverbände, die sogen. Amtskörperschaften, welchen vor allem die Verpflichtung obliegt, die direkten Staatssteuern auf die einzelnen Gemeinden zu verteilen, sie zu erheben und an die Staatskasse abzuliefern. Sie sind ferner Landarmenverbände, haben die sogen. Landlieferungen nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen zu übernehmen, die Oberamtsärzte, Heb- und Tierärzte, wie technische Beamte für Straßen- und Wasserbau zu wählen und zu besolden und außerdem die Kosten einzelner öffentlicher Einrichtungen aufzubringen. Daneben können sie freiwillig einzelne, den Gemeinden obliegende Verpflichtungen übernehmen und Anstalten und Einrichtungen herstellen, welche für den Kommunalbezirk nützlich sind.

Die Amtskörperschaft wird vertreten durch die Amtsversammlung, welche aus 20—30 Vertretern der zum Oberamte gehörigen Gemeinden unter dem Vorsitze des Oberamtmanns besteht. Die Amtsversammlung wählt alljährlich aus ihrer Mitte einen Ausschuß, außerdem den Amtspfleger und sonstige Beamte der Körperschaft.

Zur Bestreitung der Ausgaben kann die Amtsversammlung Zu-

[1] Gaupp, Das Staats-R. des Königreichs Württemberg (in Marquardsen III) S. 172, 195 ff. Die Amtskörperschaften sind eine alte, ins 15. Jahrhundert zurückreichende Einrichtung.

schläge zu den Staatssteuern erheben, welche auf die einzelnen Gemeinden umgelegt werden. Ueber die Einnahmen und Ausgaben wird alljährlich ein Haushaltsetat aufgestellt, welcher der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, der Kreisregierung, bedarf. Außerdem bedürfen noch andere wichtige Akte der Verwaltung des Vermögens, wie Aufnahmen von Anleihen, Veräußerung von Grundeigentum, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

C. Sachsen[1]. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Bezirksverband mit den Rechten einer juristischen Person. Bezirksangelegenheiten sind zur Zeit: Einrichtungen zum Zwecke der Armenversorgung, der öffentlichen Krankenpflege, zur Beförderung des Kommunikationswegebaues, und zur Abwehr eines allgemeinen Notstands, die Unterstützung bedürftiger Familien zum Dienste einberufener Reservisten und Landwehrleute und Landlieferungen nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 13. Juni 1873 § 17. Organe des Bezirksverbandes sind der Bezirksausschuß und die Bezirksversammlung. Die Bezirksversammlung besteht unter dem Vorsitze des Amtshauptmanns aus mindestens 24 Abgeordneten, welche sich zu je einem Drittel aus Vertretern der Höchstbesteuerten der Stadt- und Landgemeinden zusammensetzen. Die Bezirksversammlung, welche mindestens einmal jährlich zu berufen ist, hat die Beschlußfassung in allen Bezirksangelegenheiten und auch das Recht, den Bezirk mit Abgaben zu belasten. Dem Bezirksausschuß, welcher unter dem Vorsitz des Amtshauptmanns aus acht von der Bezirksversammlung gewählten Mitgliedern besteht, liegt ob, den Bezirksverband gegenüber den Bezirksangehörigen sowie nach außen zu vertreten, den Haushaltsplan und die Jahresrechnung aufzustellen, das Vermögen und die Anstalten des Bezirks zu verwalten. Außerdem ist der Bezirksausschuß in einer Reihe von Gegenständen der allgemeinen Landesverwaltung dem Amtshauptmann als beratendes und entscheidendes Organ beigegeben.

Die drei großen Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz stehen außerhalb des Bezirksverbandes.

---

[1] Leuthold, Das Staats-R. des Königreichs Sachsen (in Marquardsen II) S. 181. — Die Einrichtung der Bezirksverbände beruht auf dem Gesetz vom 21. April 1873, welches augenscheinlich der preußischen Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 nachgebildet ist.

D. In Baden bilden die Bezirksämter keine Kommunalverbände, wohl aber bestehen (11) Kreisverbände, von denen ein jeder mehrere Amtsbezirke umfaßt und welche die Stellung öffentlicher Korporationen haben [1]. Als solche obliegt ihnen die Erfüllung gewisser obligatorischer Aufgaben (z. B. Aufbringung eines Teiles der Kosten der Landstraßen, die Fürsorge für die Landarmenpflege u. s. w.); im übrigen sind sie berechtigt, im Interesse des Kreises und seiner Bewohner gemeinnützige Anstalten zu gründen und zur Förderung der gemeinsamen Kultur, Wirtschaft und Wohlthätigkeit die Gemeinden zu unterstützen.

Der Kreisverband wird vertreten durch die gewählte Kreisversammlung [2], welche sich jährlich einmal versammelt und über alle wichtigeren Angelegenheiten des Kreisverbandes beschließt und insbesondere Umlagen auch auf die einzelnen Gemeinden ausschlagen kann. Die Verwaltung der Kreisgeschäfte besorgt ein auf drei Jahre von der Kreisversammlung gewählter Kreisausschuß von fünf Mitgliedern.

Die staatliche Aufsicht wird durch den am Sitze der Kreisverwaltung wohnenden Amtsvorstand (Kreishauptmann) ausgeübt.

E. Hessen [3]. In Hessen bilden ebenfalls die Kreise Kommunalverbände mit den Rechten einer Korporation. Der Kreiskommunalverband wird vertreten durch den Kreistag, welcher aus Vertretern der Höchstbesteuerten und der Gemeinden unter dem Vorsitze des Kreisrats, des staatlichen Kreisbeamten des Verbandes, besteht. Zur Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Kreistags besteht ein von demselben gewählter Kreisausschuß unter dem Vorsitze des Kreisrats, welcher gleichzeitig Kommunalverwaltungsbehörde und staatliche Verwaltungsbehörde, beziehungsweise Verwaltungsgericht ist. Die laufende Verwaltung besorgt der Kreisrat. Die Aufgaben des Kreisverbandes sind teils solche, welche das Gesetz ihnen auferlegt hat, teils solche, welche sie freiwillig übernommen haben. Zur Deckung der erforderlichen Mittel kann der Kreistag

[1] Schenkel, Das Staats-R. des Großherzogtums Baden (in Marquardsen III) S. 42, 43.

[2] Der Wahlmodus ist ziemlich kompliziert.

[3] Gareis, Das Staats-R. des Großherzogtums Hessen (in Marquardsen III) S. 80, 99, 102.

Abgaben beschließen, welche auf die einzelnen Gemeinden umgelegt werden. Die staatliche Aufsichtsbehörde ist das Ministerium [1].

§ 30.

Die Provinzialverbände. [2]

I. Allgemeines.

Von denjenigen Staaten, welche überhaupt Provinzial- oder Mittelbehörden haben, haben nur Preußen, Bayern, Hessen und Elsaß-Lothringen die Bezirke derselben zu Kommunalverbänden organisiert; in Preußen jedoch mit der Maßgabe, daß zwar die Provinzen Kommunalverbände sind, nicht aber die Regierungsbezirke.

Die in größeren Staaten notwendige Einteilung des Gebiets in Provinzen oder denselben gleichstehende Bezirke wird zweckmäßig stets unter Beachtung der einschlägigen geographischen, wirtschaftlichen und ethnographischen Verhältnisse stattfinden müssen, und kann dabei auch historischen Erinnerungen eine gewisse Berücksichtigung zu teil werden. Die richtige Bedeutung erlangt aber eine solche individualisierende Einteilung erst, wenn die Provinzen nicht bloß Verwaltungsbezirke, sondern auch Selbstverwaltungskörper sind, in denen sich eine rege Teilnahme der Bevölkerung an den Sonderinteressen der Provinz entwickelt und in welchen selbst ein gewisser Provinzialpartikularismus entstehen darf, da derselbe die Opferwilligkeit der Bevölkerung für die öffentlichen Zwecke der Provinz erhöhen wird, ohne daß er die Einheit des Staates und seiner Verwaltung gefährden kann [3].

---

[1] In Elsaß-Lothringen bilden die Kreise keine Kommunalverbände, jedoch haben sie eine aus allgemeinen direkten Wahlen hervorgehende Vertretung, den Kreistag, welcher übrigens im wesentlichen nur Gutachten abzugeben hat und dem bloß hinsichtlich der Verteilung der direkten Steuern auf die Gemeinden ein Entscheidungsrecht zusteht.

[2] Stein I, II S. 179 ff.; Loening §§ 43—47.

[3] Interessant ist in Bezug auf diese Verhältnisse die Entwickelung in Frankreich. Hier wurden im Jahre 1789 die alten Provinzen beseitigt und Departements geschaffen, welche bloß Verwaltungsbezirke sein sollten. Trotzdem haben sich die Departements nach und nach zu Korporationen und Selbstverwaltungskörpern entwickelt.

II. Die Provinzialverbände und die kommunalständischen Verbände in Preußen[1].

Nachdem der im zweiten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts in Preußen gemachte Versuch, dem Staate eine konstitutionelle Verfassung zu geben und eine „Nationalrepräsentation“ zu schaffen, aus verschiedenen, hier nicht näher zu erörternden Gründen gescheitert war, wurde am 5. Juni 1823 das Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände erlassen, welches gewissermaßen als vorläufigen Ersatz der fehlenden allgemeinen Volksvertretung die Schaffung, beziehungsweise Wiederbelebung ständischer Einrichtungen in jeder Provinz anordnete und die Provinzialstände für das „gesetzmäßige Organ der verschiedenen Stände der Unterthanen in jeder Provinz“ erklärte. Die Kompetenz der Provinzialstände wurde, abgesehen von ihrer hier nicht weiter interessierenden beratenden Thätigkeit in Bezug auf die Gesetzgebung, dahin bestimmt, daß sie über „die Kommunalangelegenheiten der Provinz“ unter Vorbehalt königlicher Genehmigung und Aufsicht beschließen sollten. Zu bemerken ist dabei, daß die provinzialständischen Verbände sich nicht in allen Provinzen genau mit der Provinz als Verwaltungsbezirk deckten und daß die in einzelnen Provinzen zur Besorgung öffentlicher Angelegenheiten aus früherer Zeit vorhandenen kommunalständischen Verbände zunächst bestehen blieben und ihre besonderen Kommunallandtage neben den Provinziallandtagen behielten. Zur Ausführung des Gesetzes wurde für jede Provinz ein besonderes, die Form und die Grenzen ihres ständischen Verbandes bestimmendes und die Zusammensetzung der Provinzialvertretung, des Provinziallandtags, regelndes Gesetz erlassen. Nach diesen Gesetzen beruhte die Zusammensetzung der Provinziallandtage durchaus auf der altständischen Gliederung der Bevölkerung nach den drei Ständen des Grundadels (teils mit Virilstimmen beim hohen Adel, teils Kurialstimmen bei der Ritterschaft), der Städte und der Landgemeinden, beziehungsweise der Bauern, wenn auch in den einzelnen Provinzen mancherlei Abweichungen sich zeigten[2].

---

[1] Stengel, Organisat. §§ 17, 18, 29, 45-50; Brauchitsch II S. 173 ff.

[2] Mit Rücksicht auf die Bildung der Provinziallandtage nach Ständen wurde in gewissen Fällen eine itio in partes der einzelnen Stände zugelassen.

Die Provinziallandtage hatten gemäß dem Gesetze vom 5. Juni 1823 die Beschlußfassung über die Kommunalangelegenheiten des Provinzialverbandes, wozu insbesondere die Landarmensachen, die Verwaltung der Irrenanstalten, Taubstummen- und Blindeninstitute, Provinzialfeuersocietäten, des Provinzialstraßenwesens, der Landesmeliorationen u. s. w. gehörte; die laufende Verwaltung stand dagegen grundsätzlich dem Oberpräsidenten zu. Jedoch wurde durch die Verordnung vom 21. Juni 1842 den Provinziallandtagen die Befugnis eingeräumt, die Wahrnehmung der außer dem Landtage vorkommenden Geschäfte ständischer Verwaltung besonderen Ausschüssen oder auch einzelnen Mitgliedern zu übertragen.

Das Recht zur Deckung der Bedürfnisse des Provinzialverbandes und zur Erfüllung seiner Verbindlichkeiten, Auflagen auf die Angehörigen desselben auszuschreiben und den Provinzialverband mit Schulden zu belasten, wurde den Provinzialständen nicht beigelegt.

Die provinzialständischen Einrichtungen wurden auf die im Jahre 1866 neu erworbenen Landesteile übertragen. Durch die Verordnungen vom 22. August 1867 und 22. September 1867 erhielten Hannover und Schleswig-Holstein Provinzialordnungen, während die Provinz Hessen-Nassau (mit Ausschluß des Stadtkreises Frankfurt a. M.) in zwei den Regierungsbezirken Kassel und Wiesbaden (mit Ausnahme des Stadtkreises Frankfurt a. M.) entsprechende kommunalständische Verbände mit besonderen Verfassungen zerlegt wurde (V.O. vom 20. September 1867 und V.O. vom 26. September 1867). Diese Verfassungen lehnten sich im wesentlichen an die älteren Provinzialordnungen an, jedoch unter Abschwächung des Prinzips der altständischen Gliederung, weshalb nicht bloß die bevorzugte Stellung des adeligen Grundbesitzes ermäßigt, sondern auch neben dem Grundbesitze den Städten eine stärkere Vertretung im Provinziallandtage, beziehungsweise den Kommunallandtagen gewährt wurde.

Außerdem wurde die unmittelbare Verwaltung der Kommunalangelegenheiten in größerem Umfange den Verbänden selbst überlassen, indem die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Provinziallandtags auf vom Landtage gewählte ständige Verwaltungs-

ausschüsse an Stelle des Oberpräsidenten übertragen und auch in Hannover für die laufende Verwaltung eine besondere Behörde, das Landesdirektorium, geschaffen wurde.

Für den weiteren Ausbau der provinziellen Autonomie war es aber von großer Bedeutung, daß die neuen Provizial- beziehungsweise Kommunalverbände mit eigenem Vermögen ausgestattet wurden. So wurde durch königlichen Erlaß vom 18. September 1867 der sogen. kurhessische Staatsschatz dem Kommunalverbande Kassel als ein demselben gehöriges und von ihm zu verwaltendes Vermögen überwiesen, durch Gesetz vom 7. März 1868 wurde dem Provinzialverband Hannover der Anspruch auf eine Jahresrente von 1 500 000 Mark aus der Staatskasse eingeräumt, und dem Kommunalverbande Wiesbaden wurde durch Gesetz vom 25. Dezember 1869 die nassauische Landesbank als Eigentum überlassen.

Durch die sogen. Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 wurden nun auch die älteren Provinzialverbände und die Provinz Schleswig-Holstein mit Fonds zur Selbstverwaltung ausgestattet, indem zu diesem Zwecke durch das Gesetz vom 30. April 1873 zunächst 6 000 000 Mark und dann durch das Gesetz vom 8. Juli 1875 noch weitere 7 400 000 Mark jährlich aus der Staatskasse zur Verfügung gestellt wurden. Gleichzeitig wurde den Provinzialverbänden eine große Anzahl bisher unter staatlicher Verwaltung befindlichen Anstalten und Fonds überwiesen. Außerdem wurde den Provinzialverbänden die Unterhaltung und Verwaltung der Staatsstraßen übertragen und denselben zur Bestreitung der dadurch erwachsenden Kosten eine weitere Jahresrente von 19 Millionen Mark aus Staatsmitteln zur Verfügung gestellt.

Durch diese Ausstattung mit eigenem Vermögen, beziehungsweise beträchtlichen Dotationen einerseits und der Ueberweisung umfangreicher öffentlicher Aufgaben andererseits war die Stellung der Provinzialverbände und ihre Bedeutung für den Organismus der Selbstverwaltung eine wesentlich andere geworden, und es entsprach ihrer veränderten Stellung, daß ihre Verfassung und Verwaltung neu geordnet wurde. Es geschah dies zunächst für die sogen. Kreisordnungsprovinzen — Ost- und Westpreußen, Pommern, Brandenburg, Sachsen und Schlesien — durch die Provinzialordnung

vom 29. Juni 1875 und für Hannover und Hessen-Nassau durch die Gesetze vom 4. Mai 1884 und 8. Juni 1885; letzteres Gesetz ist am 1. April 1886 in Kraft getreten.

In den übrigen Provinzen — Posen, Rheinprovinz, Westfalen und Schleswig — sind noch die älteren Provinzialordnungen mit den im vorstehenden erwähnten Abänderungen in Kraft[1].

In den reorganisierten Provinzen, d. h. denjenigen, in welchen neue Provinzialordnungen gelten, gestaltet sich dagegen die Verfassung und Verwaltung der Provinzialverbände in folgender Weise[2]:

Die Provinzen bilden mit den Rechten einer Korporation ausgestattete Kommunalverbände zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten. Als Selbstverwaltungskörper haben die Provinzialverbände das Recht zum Erlasse von Statuten über solche ihre Verfassung betreffende Angelegenheiten, hinsichtlich deren das Gesetz auf statutarische Regelung verweist oder keine ausdrücklichen Vorschriften enthält. Ebenso können sie Reglements über besondere Einrichtungen erlassen.

Der Wirkungskreis der Provinzialverbände umfaßt zunächst alle Angelegenheiten, welche früher von den provinzialständischen und kommunalständischen Verbänden besorgt wurden; ferner die ihnen durch die Dotationsgesetze übertragenen Verwaltungszweige, die Verwaltung der Landarmenverbände, die Unterbringung verwahrloster Kinder, die Errichtung der Landeskulturrentenbanken u. s. w., und überhaupt alle Angelegenheiten, welche ihnen durch Gesetz übertragen sind. Außerdem kann aber der Provinzialverband freiwillig die Besorgung anderer Angelegenheiten „im Interesse der Provinz" übernehmen, nur darf er niemals eine Angelegenheit zur Povinzialangelegenheit erklären, welche ins Gebiet der staatlichen Verwaltung, der sogen. allgemeinen Landesverwaltung, gehört. Die Vertretung des Provinzialverbandes und die Beschlußfassung über die Angelegenheiten desselben hat der Provinziallandtag, welcher aus

---

[1] Da diese Provinzialverfassungen voraussichtlich nur noch kurze Zeit in Kraft sein werden, erschien es nicht angezeigt, auf dieselben genauer einzugehen.

[2] Die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 hat durch die Novelle vom 22. März 1881 verschiedene Aenderungen erfahren und gilt zunächst in der Fassung dieser Novelle. Außerdem ist aber auch durch § 1 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 eine kleine Aenderung hervorgerufen worden.

gewählten Abgeordneten der Stadt- und Landkreise der Provinz besteht. Der Provinziallandtag wählt sich seinen Vorsitzenden selbst; der Oberpräsident ist staatlicher Kommissarius beim Landtag und vermittelt den Verkehr zwischen Landtag und Regierung. Zur Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Provinziallandtags und zur Verwaltung der Provinzialangelegenheiten, insbesondere auch des Vermögens, besteht ein vom Provinziallandtag gewählter Provinzialausschuß.

Die laufenden Geschäfte der Kommunalverwaltung besorgt ein ebenfalls vom Provinziallandtag gewählter Landesdirektor (Landeshauptmann), welchem noch andere Provinzialbeamte entweder mit beratender oder mit beschließender Stimme beigegeben werden können.

Den Haushaltsetat über alle Einnahmen und Ausgaben des Kommunalverbandes der Provinz stellt der Provinziallandtag fest, welchem auch die Entlastung bezüglich der Provinzialrechnungen zusteht.

Die Kosten der Kommunalverwaltung sind zunächst aus den Erträgnissen des Provinzialvermögens und den vom Staate den Provinzen überwiesenen Dotationen zu bestreiten. Der Provinziallandtag ist aber auch befugt, die Ausschreibung von Provinzialabgaben zu beschließen, welche auf die einzelnen Stadt- und Landkreise nach Maßgabe der von ihnen aufzubringenden direkten Staatssteuern verteilt und von denselben gleich den übrigen Kreis- beziehungsweise Gemeindeauflagen erhoben werden. Auch Anleihen kann der Provinziallandtag zu Lasten der Provinz aufnehmen.

Die regelmäßige staatliche Aufsicht wird ausgeübt durch den Oberpräsidenten und in zweiter Instanz durch den Minister des Innern. Zu den besonderen Befugnissen des Oberpräsidenten als Aufsichtsbehörde gehört: a) das Recht, Beschlüsse des Provinziallandtags, des Provinzialausschusses oder einer Provinzialkommission, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Gegen die Verfügung des Oberpräsidenten ist Klage beim Oberverwaltungsgericht zulässig; b) das Recht der sogen. Zwangsetatsleistung, vermöge dessen er befugt ist, die Eintragung einzelner Posten in den Haushaltsetat, beziehungsweise die Feststellung außerordentlicher Ausgaben zu verfügen, wenn der Provinzialverband es unterläßt oder verweigert,

die ihm gesetzlich obliegenden Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen. Auch gegen diese Verfügung ist Klage beim Oberverwaltungsgericht zuläſſig.

Gewisse Beschlüsse des Provinziallandtags bedürfen ferner der landesherrlichen Genehmigung (Statuten) oder der Genehmigung des Ministeriums.

Endlich kann der Provinziallandtag auf Antrag des Staatsministeriums (Ministerrat) durch königliche Verordnung aufgelöst werden. Neuwahlen müssen binnen drei Monaten stattfinden[1].

III. Die Provinzialverbände (Bezirksverbände) in anderen deutschen Staaten.

Die Verwaltungsbezirke der Mittelbehörden in Württemberg und Sachsen bilden keine Kommunalverbände, wohl aber in Bayern, Hessen und Elsaß-Lothringen.

A. Bayern[2]. In Bayern bildet der Regierungsbezirk unter dem Namen „Kreisgemeinde" einen Kommunalverband, welcher ihm gewisse, durch Gesetz überwiesene Aufgaben, wie z. B. den Uferschutz an schiffbaren und floßbaren Flüssen, Teilnahme an der Armenpflege, Teilnahme an den Lasten der Volksschulen u. s. w., zu erfüllen hat und außerdem befugt ist, die Herstellung von Anstalten und Einrichtungen zur Förderung der wirtschaftlichen und geistigen Wohlfahrt des Kreises zu übernehmen.

Die Vertretung der Kreisgemeinde bildet der Landrat, welcher in allen Angelegenheiten der Kreisgemeinde Beschluß zu fassen und auch zur Bestreitung des Aufwandes Kommunalsteuern (als Zuschläge zu den direkten Staatssteuern) auferlegen kann. Der Landrat besteht 1. aus Abgeordneten der Distriktsräte, 2. aus Vertretern

[1] Eine etwas abweichende Verfassung hat die Provinz Hessen-Nassau. Dieselbe bildet zwar einen Provinzialverband mit denselben Organen wie die übrigen Provinzen, innerhalb desselben bleiben aber die kommunalständischen Verbände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden unter Einverleibung des Stadtkreises Frankfurt a. M. in den Verband des Regierungsbezirks Wiesbaden bestehen. Die Folge davon ist eine eigentümliche Verteilung der Aufgaben der Provinzialverbände zwischen der Provinz und den kommunalständischen Verbänden.

[2] Pözl, Verf.R. §§ 138—145 (Gesetz vom 28. Mai 1852, betreffend die Landräte).

der Städte, 3. aus Vertretern der Großgrundbesitzer, 4. aus drei katholischen und protestantischen Pfarrern, welche von den Pfarrern des Kreises gewählt werden, 5. aus einem Vertreter der im Kreise gelegenen Universität. Den Vorsitzenden des Landrats wählt die Versammlung selbst. Ferner wählt der Landrat aus seiner Mitte einen Ausschuß, welcher übrigens nur geringe Befugnisse hat. Im übrigen wird die Verwaltung der Kreisangelegenheiten von der Kreisregierung besorgt.

Die Beschlüsse des Landrats bedürfen der Genehmigung des Königs, welche in einem Landesabschied erteilt wird. Der König kann den Landrat auflösen, es muß aber dann binnen zwei Monaten eine Neuwahl erfolgen.

B. Hessen[1]. In Hessen bilden die Provinzen Kommunalverbände, welchen gleichfalls gewisse Aufgaben gesetzlich übertragen sind, welche aber auch befugt sind, die Erfüllung anderer öffentlicher Aufgaben freiwillig zu übernehmen. Die Vertretung der Provinz bildet der Provinzialtag, dessen Mitglieder von den Kreistagen gewählt werden. Vorsitzender des Provinzialtags ist der Provinzialdirektor. Der Provinzialtag hat die Beschlußfassung in den Kommunalangelegenheiten des Provinzialverbandes und auch das Recht, Provinzialsteuern aufzulegen, welche auf die Kreise repartiert und von diesen nach dem Maßstabe der Gemeindeumlagen auf die Gemeinden ausgeschlagen werden. Die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten der Provinz obliegt dem Provinzialausschuß, dessen Stellung und Wirkungskreis in Bezug auf die Kommunalangelegenheiten durchaus den des preußischen Provinzialausschusses entspricht, außerdem ist er aber auch noch Staatsverwaltungsbehörde. Derselbe besteht aus vom Provinzialtag gewählten Mitgliedern unter Vorsitz des Provinzialdirektors.

Einzelne Beschlüsse des Provinzialtags (Aufnahme von Anleihen u. s. w.) bedürfen der Regierungsgenehmigung. Beschlüsse, welche die Befugnisse des Provinzialtags überschreiten oder gesetzwidrig sind, können von der Regierung aufgehoben werden, welche

---

[1] Gareis, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen (in Marquardsen III) Seite 51 und 102.

auch das Recht der sogen. Zwangsetatisierung gegenüber dem Provinzialtage hat. Der Provinzialtag kann durch das Staatsoberhaupt aufgelöst werden. Die Neuwahl muß binnen sechs Monaten erfolgen.

C. Elsaß-Lothringen[1]. Im Reichslande bilden die Bezirke (Departements) ebenfalls Kommunalverbände zu bestimmten Zwecken.

Die Vertretung ist der Bezirkstag (Generalrat), dessen Mitglieder von den Kantonen (Amtsgerichtsbezirken), für jeden Kanton eines, nach allgemeinem gleichen direkten Wahlrecht gewählt werden. Den Vorsitzenden wählt der Bezirkstag selbst. Der Bezirkstag hat die Beschlußfassung in allen Bezirksangelegenheiten und auch das Recht der Auferlegung von Bezirksabgaben als Zuschläge zu den direkten Staatssteuern. Die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten besorgt jedoch der Bezirkspräsident.

Gewisse Beschlüsse des Bezirkstags bedürfen der Bestätigung der Regierung; jeder Beschluß, welcher gesetzwidrig ist oder die Kompetenz des Bezirkstags überschreitet, kann von der Regierung aufgehoben werden. Zwangsetatisierung ist zulässig. Der Bezirkstag kann durch Verfügung des Staatsoberhaupts aufgelöst werden. Neuwahl muß binnen drei Monaten erfolgen.

§ 31.

Die Staatsaufsicht auf Gemeinden und Kommunalverbände[2].

I. Allgemeine Gesichtspunkte.

Die Gemeinden und sonstigen Kommunalverbände bilden als Selbstverwaltungskörper einen Bestandteil des Organismus der öffentlichen Verwaltung; sie besorgen öffentliche Angelegenheiten ebensogut wie die Staatsbehörden. Als Organe der Verwaltung sind die Selbstverwaltungskörper, beziehungsweise deren Organe in gleichem Maße verpflichtet, gesetzmäßig zu verfahren, wie die Staatsbehörden. Außerdem verlangt die Einheit des Staatswillens, daß die Selbstverwaltungskörper, die aus der Einheit des Staatswillens

[1] Leoni, Das Staats-R. von Elsaß-Lothringen (in Marquardsen III) S. 296 ff.

[2] Stein I, 2 S. 58 ff.; Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht S. 103 ff.

folgende Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Verwaltung nicht durch ihre Beschlüsse und Maßregeln, z. B. in Steuersachen, stören und beeinträchtigen. Nach beiden Richtungen hin können die Selbstverwaltungskörper nicht völlig frei und unabhängig sein, sondern müssen einer Aufsicht unterliegen, welche der Natur der Sache nach nur im Namen des Staats und in letzter Instanz auch jedenfalls nur durch Organe des Staats ausgeübt werden kann [1]. Die Oberaufsicht des Staats wird sich aber bei den Gemeinden und Kommunalverbänden nicht bloß auf die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten zu beschränken, sondern auch die Verwaltung des Gemeindevermögens um deswillen umfassen müssen, weil die Erhaltung des Vermögens für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben von der größten Bedeutung ist.

Sonach wird sich die staatliche Aufsicht über Gemeinde- und Kommunalverbände auf folgende Gegenstände erstrecken müssen:

a) darauf, daß die Verwaltung dieser Selbstverwaltungskörper gesetzmäßig sei und insbesondere die Beschlüsse der Organe derselben die dem betreffenden Selbstverwaltungskörper nach Maßgabe der Gesetze übertragene oder überlassene Zuständigkeit nicht überschreiten;

---

[1] Für die Frage der staatlichen Oberaufsicht ist es gleichgültig, ob man annimmt, die Gemeinden besorgen die öffentlichen Angelegenheiten auf Grund eigenen Rechts oder an Stelle des Staats infolge gesetzlicher Delegation. Auch im ersteren Falle muß der Staat das Recht haben, die Besorgung öffentlicher Angelegenheiten durch Gemeinden zu beaufsichtigen, da der Staat jedenfalls das Recht hat, die Grenzen der „Autonomie“ festzusetzen, und demgemäß auch seine Behörden darüber zu wachen haben, daß diese Grenzen nicht überschritten werden. Außerdem erscheinen die von den Kommunalverbänden zu besorgenden öffentlichen Angelegenheiten auch als staatliche im weiteren Sinne und müssen daher im Geiste und nach den für die Staatsverwaltung überhaupt geltenden Grundsätzen besorgt werden. — Anders liegt die Sache bei der staatlichen Aufsicht auf Kirchen und Religionsgesellschaften, deren Angelegenheiten auch nicht im weiteren Sinne als staatliche bezeichnet werden können. Ihnen gegenüber wird sich die staatliche Aufsicht zunächst nur darauf zu beschränken haben, daß die kirchlichen Organe nicht in die Interessen und Rechte des Staats eingreifen. Einen positiven Inhalt wird das staatliche Aufsichtsrecht auf diesem Gebiete nur in dem Falle haben können und müssen, wenn das geltende Recht in der einen oder anderen Richtung eine Verschmelzung der staatlichen und kirchlichen Verwaltung herbeigeführt hat, wie dies z. B. bei der protestantischen Kirche häufig der Fall war und noch ist.

b) darauf, daß die Beschlüsse und Maßregeln der Organe der Selbstverwaltungskörper, die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht gestört werde. Begreiflicherweise kann es sich hier nur um besonders wichtige Fälle handeln;

c) darauf, daß die Verwaltung des Kommunalvermögens in wirtschaftlicher Weise erfolgt.

Die staatliche Oberaufsicht wird in der Regel ausgeübt durch die den betreffenden Selbstverwaltungskörpern in der hierarchischen Stufenfolge vorgesetzten staatlichen Verwaltungsbehörden. Ist ausnahmsweise die Oberaufsicht wieder einem Selbstverwaltungskörper übertragen, so handelt derselbe lediglich im Auftrage des Staats.

II. Die aus dem staatlichen Oberaufsichtsrechte fließenden Befugnisse und die Form der Geltendmachung derselben.

Die Befugnisse, welche sich aus dem staatlichen Oberaufsichtsrecht für die Aufsichtsbehörden ergeben, sind folgende:

1. Das Recht der Kenntnisnahme von der Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper. Demgemäß kann die Aufsichtsbehörde sich die Akten der kommunalen Behörden vorlegen lassen und allgemeine Amtsrevisionen oder Kassenrevisionen vornehmen. Andererseits sind die kommunalen Organe verpflichtet, von gewissen Beschlüssen und Maßregeln Anzeige zu erstatten.

2. Das Recht, gewisse Beschlüsse oder Wahlen der Selbstverwaltungskörper und ihrer Organe zu bestätigen. Die erfolgte Bestätigung oder Genehmigung ist die Voraussetzung der Gültigkeit des Beschlusses; ohne die Bestätigung ist derselbe ungültig. Bei Erteilung der Bestätigung ist natürlich in erster Linie die Frage zu untersuchen, ob der Beschluß den Gesetzen entspricht, da ein von vornherein nichtiger Beschluß auch nicht durch die Bestätigung der Aufsichtsbehörde wirksam gemacht werden kann. Bei dieser Bestätigung handelt es sich hauptsächlich um die Frage, ob nicht durch den Beschluß, beziehungsweise die Wahl das Wohl und die Interessen des Staats verletzt und die Einheitlichkeit der Verwaltung gefährdet wird. Deshalb ist auch die Bestätigung von Beschlüssen und Wahlen nur dann notwendig, wenn das Gesetz dieselbe ausdrücklich vorschreibt.

3. Das Recht, die Beschlüsse der Organe der Selbstverwaltungskörper wegen Ungesetzlichkeit, Kompetenzüberschreitung, unter Umständen auch wegen Verletzung der öffentlichen Interessen außer Kraft zu setzen oder zu beanstanden. In solchen Fällen können die betreffenden Beschlüsse formell rechtsgültig und je nach Lage der Sache auch vollstreckbar sein bis zur Anfechtung, beziehungsweise Außerkraftsetzung und verlieren ihre Gültigkeit erst mit der Aufhebung.

4. Das Recht des Befehls und Zwangs gegenüber den Organen der Selbstverwaltungskörper. Hier ist jedoch zu unterscheiden. Ist nämlich irgend eine Funktion der Verwaltung einem Selbstverwaltungskörper überwiesen, so gilt als Grundsatz, daß die Organe des Selbstverwaltungskörpers die fragliche Angelegenheit nach ihrem freien Ermessen innerhalb der gesetzlichen Schranken besorgen können. Die Aufsichtsbehörden haben zwar die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu kontrollieren, aber sie haben nicht das Recht, den Selbstverwaltungskörper anzuweisen, die fragliche Angelegenheit auf diese oder jene Art zu erledigen. Dagegen muß der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit gegeben sein, die Organe zur Erfüllung der dem Selbstverwaltungskörper obliegenden Pflichten zu zwingen.

Eine besondere Form des Zwangs gegenüber den Selbstverwaltungskörpern ist die sogen. Zwangsetatisierung. Wenn nämlich ein Selbstverwaltungskörper durch gesetzliche Vorschrift verpflichtet ist, irgend eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, so liegt ihm auch die Pflicht ob, die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen Mittel aufzubringen, und demgemäß muß das Vertretungsorgan des Selbstverwaltungskörpers einen entsprechenden Ausgabeposten in den Haushaltsetat einsetzen. Geschieht dies nicht, so hat die staatliche Aufsichtsbehörde das Recht, selbst den Posten in den Etat einzustellen und hierdurch den Selbstverwaltungskörper zu zwingen, die erforderlichen Mittel zur Deckung des Ausgabepostens aufzubringen.

5. Das Recht der Sistierung der Thätigkeit der Organe der Selbstverwaltungskörper. Es kann vorkommen, daß das Organ eines Selbstverwaltungskörpers fortdauernd widerspenstig ist gegen die Anordnungen der vorgesetzten Aufsichtsbehörde, wiederholt seine Zuständigkeit absichtlich überschreitet oder

durch Fassung von dem Gemeinwohl schädlichen Beschlüssen sich in Widerspruch setzt mit den Aufgaben des Selbstverwaltungskörpers, z. B. die Geldmittel der Gemeinde verschleudert. In solchen Fällen hat die Aufsichtsbehörde das Recht, die Thätigkeit des Organs des Selbstverwaltungskörpers zu sistieren und zu suspendieren und die Angelegenheiten des Selbstverwaltungskörpers kommissarisch verwalten zu lassen.

6. **Das Recht der Auflösung der die Selbstverwaltungskörper vertretenden Versammlungen und Organe.** In der Regel werden die Selbstverwaltungskörper vertreten durch gewählte Versammlungen und Kollegien, welche grundsätzlich so lange in Thätigkeit sind, als die Wahlperiode dauert, für welche sie gewählt wurden. Eine Auflösung der Vertretung des Selbstverwaltungskörpers ist ein Eingriff in das Recht desselben. Den Aufsichtsorganen steht aber gewöhnlich die Befugnis zu, die gewählten Vertretungen der Selbstverwaltungskörper aufzulösen. Eine Beschränkung des Auflösungsrechts enthalten meistens die betreffenden Gesetze nicht, doch ist einem Mißbrauch dieses Rechts dadurch vorgebeugt, daß dasselbe nur der Krone oder dem Ministerium eingeräumt und im Gesetze eine Frist gesetzt ist, binnen welcher Neuwahlen zu erfolgen haben.

III. Unterschied des staatlichen Aufsichtsrechts über Kommunalverbände von der Disziplinargewalt.

Die Aufsicht, welche von den staatlichen Behörden über die Kommunalverbände ausgeübt wird, hat zum Gegenstande die Thätigkeit derselben als Selbstverwaltungskörper. Da diese Thätigkeit nur in den Beschlüssen, Verfügungen, Anordnungen u. s. w. der Organe der Selbstverwaltungskörper zu Tage treten kann, so richtet sich allerdings das Aufsichtsrecht zunächst gegen die Beschlüsse u. s. w. der Organe und Behörden der Kommunalverbände. Ihrem Begriffe und Zwecke nach wendet sich aber die staatliche Aufsicht über Kommunalverbände an den Selbstverwaltungskörper als Korporation und juristische Persönlichkeit, nicht an die einzelnen, dieselben vertretenden physischen Personen. Die Anwendung des staatlichen Oberaufsichtsrechts setzt ferner auch keineswegs voraus, daß das betreffende

Organ des Selbstverwaltungskörpers sich irgendwie eine subjektive Pflichtverletzung hat zu schulden kommen lassen. Anders dagegen steht die Sache bei der Disziplin, welche gegenüber den Gemeindebeamten und Kommunalbeamten als mittelbaren Staatsbeamten von den vorgesetzten Staatsbehörden ausgeübt wird. Die Disziplinargewalt trifft nicht die Korporation, sondern die einzelnen Beamten und darf nur zur Anwendung kommen, wenn demselben eine Pflichtverletzung, ein Verschulden zum Vorwurf gemacht werden kann. Allerdings kann die Ausübung des staatlichen Aufsichtsrechts über einen Selbstverwaltungskörper und die Disziplinargewalt über Beamte desselben im einzelnen Falle thatsächlich ineinander übergehen, wenn es sich um die Anwendung des Zwangs gegen einen Selbstverwaltungskörper handelt, und derjenige Beamte, welcher die angeordnete Maßregel ausführen soll, sich weigert, dies zu thun. Begrifflich sind aber Aufsichtsrecht und Disziplinargewalt verschieden, wie auch die im einen und anderen Falle zur Anwendung kommenden Mittel verschieden sind.

IV. Streitigkeiten über die Anwendung des staatlichen Aufsichtsrechts in Bezug auf Selbstverwaltungskörper.

Das Recht der Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörper auf selbständige Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten und Besorgung der ihnen durch Gesetz überlassenen öffentlichen Angelegenheiten ist ein subjektives öffentliches Recht, welches durch eine im Widerspruche mit den gesetzlichen Vorschriften erfolgende Geltendmachung des staatlichen Oberaufsichtsrechts verletzt werden kann. Deshalb haben auch Streitigkeiten über die Ausübung und den Umfang des Oberaufsichtsrechts zwischen den Organen eines Selbstverwaltungskörpers und der Aufsichtsbehörde den Charakter von Rechtsstreitigkeiten, welche nach Rechtsgründen zu entscheiden sind. In der Regel tritt allerdings dies äußerlich nicht zu Tage, weil die Organe des Selbstverwaltungskörpers sich der Auffassung der Aufsichtsbehörde über den Umfang ihres Rechts fügen müssen. Es kann aber gesetzlich bestimmt sein, daß, sofern ein Organ eines Selbstverwaltungskörpers glaubt, eine Verfügung der Aufsichtsbehörde verletze das Recht des Selbstverwaltungskörpers auf „Autonomie“, dasselbe

die Entscheidung eines Gerichtshofs anrufen kann. In der That haben die neuen preußischen Verwaltungsgesetze in einer Reihe von Fällen zugelassen, daß gegen die Verfügungen der Aufsichtsbehörden, durch welche Beschlüsse der Organe von Selbstverwaltungskörpern als ungesetzlich beanstandet werden oder eine Zwangsetatisierung ausgesprochen wird, die Klage vor den Verwaltungsgerichten erhoben werden kann (vgl. z. B. §§ 118 u. 121 Pr.O., §§ 178 u. 180 Kr.O., §§ 19 u. 35 Zust.G.), so daß der Streit über die Berechtigung zu der betreffenden Maßregel der Aufsichtsbehörde durch gerichtliches Urteil erfolgt. Daß diese Art der Austragung der Streitigkeiten über den Umfang und die Art der Ausübung des staatlichen Aufsichtsrechts über Selbstverwaltungskörper von der größten Bedeutung für die Selbständigkeit derselben ist, liegt auf der Hand. Freilich wird dabei vorausgesetzt, daß durch das Gesetz genau die Befugnisse der Aufsichtsbehörde festgestellt sind.

---

3. Abschnitt.

Der Amtsorganismus.

§ 32.

Das Amt[1].

I. Begriff des Amtes; die verschiedenen Arten der Aemter.

Unter einem „Amt“ (Staatsamt) versteht man die vom Staatsoberhaupte oder unter seiner Autorität einer oder mehreren Personen übertragene Verpflichtung und Berechtigung, bestimmte staatliche Aufgaben zu erfüllen oder den Inbegriff gewisser Rechte und Pflichten, welche einer oder mehreren Personen als Vertretern der staatlichen Gemeinschaft zum Zwecke der Durchführung staatlicher Aufgaben übertragen sind; welcher Natur die staatlichen Funktionen und Aufgaben sind, welche im Amte übertragen wurden, ist an und

[1] Loening §§ 8—11; Stengel, Organisation S. 21 ff.; Sarwey, Allgem. Verw.R. § 35; G. Meyer, Staats-R. (2. Aufl.) § 106; Laband I, S. 293 ff.; Stein I, 1 S. 204 ff.

für sich gleichgültig; es ist insbesondere nicht notwendig, daß diese Funktionen in der Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechts bestehen oder daß mit dem Amte eine Amtsgewalt verbunden sei, d. h. das Recht, nötigenfalls den Gehorsam der Amtsuntergebenen durch Anwendung von Zwangsmitteln herbeizuführen. Selbstverständlicherweise enthält aber andererseits der Auftrag, zur Durchführung und Besorgung staatlicher Geschäfte thätig zu werden, auch eine Delegation derjenigen staatlichen Hoheitsrechte, welche zur Erfüllung des Auftrags notwendig sind.

Der Beauftragte, der Träger des Amts, heißt in seiner Eigenschaft als Organ des Staats Beamter, während man mit dem Ausdruck „Behörde" gewöhnlich die Gesamtheit derjenigen Personen und Einrichtungen bezeichnet, welche zur Erfüllung des einem Amte übertragenen Geschäftskreises notwendig sind. Träger des Amts kann sowohl ein berufsmäßiger Staatsbeamter sein, als auch ein Ehrenbeamter.

Die Aemter sind entweder Aemter des Reichs oder Aemter der Einzelstaaten. Die ersteren sind von der Reichsgewalt errichtet, und ihre Besetzung erfolgt durch Organe derselben; bei den letzteren tritt in beiden Beziehungen die Einzelstaatsgewalt ein. Ebenso gibt es Kommunalämter, welche von Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörpern errichtet und der Regel nach auch besetzt werden, wenn nicht ausnahmsweise das Besetzungsrecht einer staatlichen Behörde zusteht. Daß die Kommunalämter nicht bloß Kommunalangelegenheiten, sondern auch staatliche Angelegenheiten besorgen oder doch zu besorgen haben können, bedarf wohl keiner weiteren Darlegung. Ebenso wird auch ein großer Teil der Reichsangelegenheiten durch die Behörden und Aemter der Einzelstaaten besorgt.

In Bezug auf die von ihnen zu besorgenden Angelegenheiten unterscheidet man ferner Zivilämter und Militärämter, Verwaltungsämter und Justizämter u. s. w. Hervorzuheben sind dabei die Justizämter insofern, als dieselben, beziehungsweise deren Inhaber mit Rücksicht auf die besondere Stellung der Rechtspflege eine größere Selbständigkeit und Unabhängigkeit haben als die Verwaltungsämter. In dieser Hinsicht gehören auch die besonderen Verwaltungsgerichte zu den Justizämtern.

II. Die Organisationsgewalt.

Die Organisationsgewalt, d. h. die Befugnis, Aemter zu errichten, zu organisieren und aufzuheben, steht grundsätzlich dem Staatsoberhaupte als Träger der Staatsgewalt zu. Das Staatsoberhaupt ist aber in den deutschen Staaten durch die Verfassung sowohl wie durch die einzelnen Reichs- und Landesgesetze beschränkt.

1. Eine ganz allgemeine Beschränkung des Monarchen besteht nun zunächst darin, daß die finanziellen Mittel, welche die Errichtung und Einrichtung eines Amtes (einer Behörde) verursacht, durch das Staatshaushaltsgesetz bewilligt werden müssen. 2. Gewisse Aemter und Behörden müssen verfassungsmäßig bestehen, da ohne dieselben die Regierung und Verwaltung nicht möglich ist, wie z. B. die Minister, der oberste Rechnungshof, die Gerichte. 3. Die Organisation der Gerichte für die streitige Zivilgerichtsbarkeit wie für Strafsachen ist gegenwärtig reichsgesetzlich geordnet, die gesetzgebenden Faktoren in den Einzelstaaten sind daher bezüglich der Gerichtsorganisation nur noch in sehr beschränktem Maße selbständig. 4. Insoweit durch Landesgesetz vorgeschrieben ist, daß die Organisation der Behörden eines bestimmten Verwaltungszweiges oder die Abgrenzung der Kompetenzen verschiedener Behörden durch Gesetz zu erfolgen hat, kann dieselbe nicht durch einseitige Verordnung des Monarchen vorgenommen werden, und ist ebenso eine Abänderung der Organisation, beziehungsweise der Kompetenzabgrenzung nur durch Gesetz möglich.

Was das Deutsche Reich anlangt, so enthält die Reichsverfassung darüber keine allgemeine Vorschrift, wem das Recht, Aemter einzurichten und zu errichten, zustehen soll. Es ist deshalb Streit darüber, ob dem Kaiser oder dem Bundesrat das Aemterorganisationsrecht zusteht. Man wird sich dahin zu entscheiden haben, daß dieses Recht dem Kaiser zusteht, weil nach einem zwar nicht ausgesprochenen, aber in der Reichsverfassung stillschweigend angenommene Prinzip der Kaiser die Leitung der gesamten Reichsverwaltung hat, insbesondere soweit es sich um die Herstellung derjenigen Einrichtungen handelt, durch deren Vorhandensein die Erfüllung der Reichsaufgaben ermöglicht wird (vgl. z. B. Art. 11, 53, 56 R.V.). Man wird deshalb auch sagen müssen, daß die in Art. 50[1] der

Reichsverfassung dem Kaiser beigelegte Befugnis, die Behörden der Post- und Telegraphenverwaltung zu bestellen, lediglich eine Folgerung dieses Grundsatzes ist. Auch Art. 17 der Reichsverfassung, welcher dem Kaiser die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze überträgt, spricht für diese Auffassung, da diese Ueberwachung ja doch nur durch vom Kaiser bestellte Behörden erfolgen kann. In der That hat auch der Kaiser und nicht der Bundesrat eine ganze Anzahl von Reichsämtern errichtet, andererseits ist selbstverständlich der Kaiser in der Organisationsgewalt in ähnlicher Weise beschränkt wie die Monarchen in den Einzelstaaten. Die zur Errichtung, Ausstattung und Besetzung eines Reichsamts erforderlichen finanziellen Mittel müssen daher dem Kaiser durch das Reichshaushaltsgesetz bewilligt werden; ferner ist sowohl durch die Verfassung wie durch verschiedene Reichsgesetze die Errichtung gewisser Reichsämter gesetzlich vorgeschrieben, z. B. Art. 17 der Reichsverfassung (Amt des Reichskanzlers), Gesetz vom 27. Juni 1873 (Reichseisenbahnamt); endlich ist der Kaiser bei der Errichtung mancher Reichsämter an die Mitwirkung des Bundesrats gebunden.

III. Das Aemterbesetzungsrecht.

Verschieden von der Organisationsgewalt ist die Befugnis, das einzelne Amt durch die geeigneten Persönlichkeiten zu besetzen, also die Beamten zu ernennen. Dieses Recht steht in den Einzelstaaten ausschließlich dem Monarchen zu, welcher es entweder persönlich ausübt oder nach Maßgabe der Gesetze durch ihm untergebene Behörden ausüben lassen kann. Eine Einwirkung der Volksvertretung auf die Besetzung der Aemter besteht nicht.

Im Reiche steht nach ausdrücklicher Vorschrift des Art. 18 der Reichsverfassung dem Kaiser die Ernennung und Entlassung der Reichsbeamten zu. In einzelnen Fällen ist jedoch der Kaiser durch ein Vorschlags- beziehungsweise Zustimmungsrecht des Bundesrats beschränkt, z. B. bei der Besetzung von Stellen im Reichsgericht, des Reichsrechnungshofs, der Kontrollbeamten für Zoll- und Steuersachen, des Reichsbankdirektoriums u. s. w. Ebenso können gewisse Beamte nicht durch Verfügung des Kaisers, sondern nur durch gerichtliches Urteil oder Beschluß einer Behörde entlassen werden.

§ 33.

Die Verfassung der Behörden.[1]

I. Allgemeines. Die Kollegialverfassung der Behörden.

Wenn ein Amt oder eine Behörde die Gesamtheit derjenigen Veranstaltungen umfaßt, welche zur Ausführung eines begrenzten Kreises staatlicher Funktionen erforderlich sind, so fragt es sich, welche Verfassung eine Behörde haben muß, um die ihr übertragenen Funktionen möglichst gut vollziehen zu können. Man unterscheidet in dieser Beziehung zwei Systeme: 1. das Kollegialsystem, 2. das Einheits- oder Bureausystem.

Ist eine Behörde kollegialisch organisiert, so erfolgen alle Entscheidungen, Beschlüsse und Verfügungen derselben grundsätzlich durch das Zusammenwirken mehrerer, zu einer Einheit — dem Kollegium — vereinigter Personen (Beamten), welche nach gemeinschaftlicher Beratung durch Mehrheit der Stimmen die Entscheidung treffen, den Beschluß fassen u. s. w. Zu einer kollegialen Beschlußfassung wird in der Regel vorausgesetzt, daß mindestens drei Personen mit entscheidender Stimme (votum decisivum) zusammenwirken, da nur unter dieser Voraussetzung eine Stimmenmehrheit möglich ist.

Besteht eine Kollegialbehörde aus einer größeren Anzahl von Mitgliedern, so wird das ganze Kollegium nur ausnahmsweise thätig, die meisten Geschäfte der Behörde werden durch Abteilungen des Gesammtkollegiums (Senate, Kammern u. s. w.) erledigt, die selbst wieder Kollegien bilden.

Das Prinzip der Kollegialverfassung bringt es mit sich, daß alle Mitglieder gleiches Stimmrecht besitzen und der Vorsitzende, der natürlich ebenfalls Stimmrecht hat, im übrigen auf die Berufung des Kollegiums, die Leitung der Verhandlungen, die Sammlung der Stimmen, die Beaufsichtigung des Geschäftsgangs und die Vorbereitung, beziehungsweise Ausführung der Kollegialbeschlüsse beschränkt ist.

Mitunter ist jedoch dem Vorsitzenden eine größere Befugnis in

---

[1] Stengel, Organisation S. 21 ff.

der Weise eingeräumt, daß bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag gibt. In einem solchen Falle ist das Kollegialsystem nicht rein durchgeführt, sondern durch das Bureausystem modifiziert. Ebenso kann dem Vorstande des Kollegiums die Befugnis beigelegt sein, in dringenden Fällen oder in ganz einfachen, klar liegenden Sachen namens des Kollegiums Entscheidungen und Verfügungen zu treffen, regelmäßig jedoch so, daß auf erhobenen Einspruch seitens der durch die Entscheidung betroffenen Personen die Angelegenheit zur neuerlichen Entscheidung vor das Kollegium gebracht werden muß (vgl. z. B. § 117 L.V.G). Die kollegialisch organisierten Behörden sind nicht wie die Selbstverwaltungskörper Korporationen, sie nehmen daher weder auf dem Gebiete des Privatrechts noch auf dem des öffentlichen Rechts die Stellung von juristischen Personen ein. In dieser Beziehung besteht ein rechtlicher Unterschied zwischen einer kollegialisch und einer bureaukratisch organisierten Behörde nicht; so wenig die letztere eine juristische Person ist, ebenso wenig ist es die erstere.

II. Die Bureauverfassung der Behörden.

Bei den nach dem Bureau- oder Einheitssystem eingerichteten Behörden erfolgt die Entscheidung und Beschlußfassung stets durch einen einzelnen Beamten. Daraus folgt keineswegs, daß die betreffende Behörde nur mit einem Beamten besetzt sein muß. Vielmehr können die Geschäfte des Amts unter mehrere Beamte geteilt sein, von denen aber jeder in den ihm zugewiesenen Sachen selbständig entscheidet; es kann aber auch die Einrichtung des Amts so beschaffen sein, daß nur ein Beamter selbständiges Verfügungs- beziehungsweise Entscheidungsrecht hat, die übrigen aber unter seinem Befehle und seiner Verantwortlichkeit thätig sind, ihn bei der Erledigung der Geschäfte unterstützen.

III. Anwendung der verschiedenen Systeme.

Ein jedes der beiden Systeme hat seine besonderen Vorzüge, aber auch seine Mängel. Das Kollegialsystem eignet sich vor allem für Angelegenheiten, bei denen es sich um ein ruhiges Erwägen und Abwägen aller in Betracht kommenden Verhältnisse handelt; es

paßt daher gut für die Entscheidung von Rechtsfragen, wie auch aus dem Grunde die kollegiale Verfassung der Gerichtsbehörden sich empfiehlt, weil Kollegien widerstandsfähiger gegen äußere Beeinflussungen sind als Einzelbeamte. Andererseits sind Kollegien zu raschem, entschiedenem Handeln weniger geeignet als Einzelbeamte, auch ist das Bewußtsein der Verantwortlichkeit bei einem Einzelbeamten wohl in der Regel größer als bei den Mitgliedern eines Kollegiums, wie auch Einzelbeamte gewöhnlich mehr Initiative besitzen als Kollegien. Mit Rücksicht darauf sind die verschiedenen Behörden des Staats teils nach dem einen, teils nach dem anderen System eingerichtet, je nachdem die Art der denselben übertragenen Amtsgeschäfte das eine oder andere System als wünschenswert erscheinen läßt.[1] Es kommt sogar vor, daß eine und dieselbe Behörde nach einem gemischten System eingerichtet ist in der Weise, daß die Behörde an und für sich bureaukratische Verfassung hat, daß aber dem Vorstand der Behörde für die Erledigung gewisser Angelegenheiten ein Kollegium beigegeben ist. Dies ist z. B. bei den preußischen Landräten der Fall, welche zunächst Einzelbeamte sind, aber gewisse Angelegenheiten im Kreisausschuß kollegialisch zu entscheiden haben.

§ 34.

Die Gliederung der Staatsämter, Ueberordnung und Unterordnung derselben; Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Behörden.[2]

I. Allgemeine Gesichtspunkte.

An der Spitze eines jeden der fünf, beziehungsweise sechs großen Verwaltungszweige, zu welchen die verschiedenen staatlichen Aufgaben nach ihrer sachlichen Zusammengehörigkeit vereinigt sind, steht ein bureaumäßig organisiertes Amt, das Ministerium, dessen Inhaber,

[1] Vgl. in dieser Beziehung die einschlägigen Ausführungen in der Denkschrift, betreffend die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung des preußischen Staats, welche dem im Jahre 1875 dem Landtage vorgelegten Entwurfe der Provinzialordnung beigegeben war. Verhandl. d. pr. Abg.H. 1875, Drucks. Nr. 14 (Bd. I S. 79 ff.).

[2] Stengel, Organisation S. 21 ff.; Loening §§ 10 und 11; Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht § 38.

dem Staatsoberhaupte unmittelbar untergeordnet, für die Erfüllung der sein Ressort bildenden staatlichen Aufgaben zu sorgen und die Führung der Verwaltung zu beaufsichtigen hat. Alle staatlichen Behörden sind mit ganz wenigen Ausnahmen irgend einem Ministerium untergeben (vgl. § 20).

In Unterordnung unter den Ministerien werden die staatlichen Funktionen vollzogen von einer Anzahl von Behörden, welche entweder Zentralstellen sind, d. h. Behörden, deren Zuständigkeit sich auf das ganze Staatsgebiet erstreckt, oder Behörden, deren Wirkungskreis territorial abgegrenzt ist, Provinzialbehörden, Bezirksbehörden, Kreisbehörden, Lokalbehörden, und welche in einem bestimmten Ueber- und Unterordnungsverhältnisse zu einander stehen. Jedes Ministerium hat gewöhnlich sein eigenes Behördensystem; doch kommt es auch vor, daß mehrere Ministerien zur Besorgung der ihnen anvertrauten Verwaltungszweige dieselben Behörden benutzen, so daß diese Behörden dann mehreren Ministerien untergeben sind, wenn auch jede Behörde grundsätzlich in erster Linie, also in Bezug auf die Disziplin, Aufsicht über den Geschäftsgang u. s. w., einem bestimmten Ministerium unterstellt ist. Diese Unterordnung derselben Behörde unter mehrere Ministerien trifft insbesondere bei denjenigen Ministerien zu, welche im Laufe der Zeit aus dem einheitlichen Ministerium des Innern entstanden sind und denen die Pflege der geistigen und materiellen Interessen der Bevölkerung übertragen ist: Unterrichtsministerium, Handelsministerium u. s. w. Diese Ministerien bedienen sich in der Regel der Behörden des Ministeriums des Innern für ihre Zwecke.

II. Die Ueberordnung und Unterordnung der Behörden.

Die Ueberordnung, beziehungsweise Unterordnung, in welcher die einem Ministerium unterstellten Behörden zu einander stehen, bezieht sich a) auf die von den Behörden in den ihnen übertragenen Angelegenheiten zu treffenden *sachlichen* Entscheidungen, b) auf den *Geschäftsgang* und die formelle Erledigung der Geschäfte. Inwieweit ein Eingreifen der vorgesetzten Behörde in die Entscheidungen und Beschlüsse der untergebenen Behörde zulässig ist, wird im nächsten Paragraphen zu besprechen sein. Was dagegen die Ueber-

wachung des Geschäftsgangs anlangt, so ist es zweifellos, daß die vorgesetzte Behörde die Beaufsichtigung der untergebenen auch dann hat, wenn die untergebene Behörde in ihren sachlichen Entscheidungen selbständig ist. Demgemäß hat die vorgesetzte Behörde Recht und Pflicht darüber zu wachen, daß die untergebene Behörde die ihr übertragenen Funktionen pflichtgemäß mit möglichster Beschleunigung in einer den Interessen des Staats wie der speziellen Amtsuntergebenen entsprechenden Weise nach Vorschrift der Gesetze erledigt. Sie kann zu diesem Zwecke durch Visitationen u. s. w. vom Geschäftsgang der betreffenden Behörde Kenntnis nehmen, derselben Anweisungen in Bezug auf den Geschäftsgang erteilen und nötigenfalls gegen die säumigen und pflichtwidrig handelnden Beamten mit disziplinaren Maßregeln vorgehen, beziehungsweise disziplinares Einschreiten durch die zuständige Disziplinarbehörde veranlassen.

III. Verteilung der Geschäfte unter die einzelnen Behörden.

Was die Verteilung der Geschäfte unter die einzelnen Behörden anlangt, so herrschte früher im allgemeinen das sogen. Provinzialsystem, d. h. die einzelnen Gebiete, aus welchen sich ein zum alten deutschen Reiche gehöriges Territorium — ein Staat — zusammensetzte, bildeten gewöhnlich selbständige Organismen mit eigener Verfassung und Verwaltung, welche ihre Einheit nur im Landesherrn fanden, im übrigen aber ihre besonderen Behörden, womöglich auch ihre eigenen Minister hatten. Dieses System entsprach der ständischen Gesellschaftsordnung und dem feudalen Staatsrechte. Nach dem gegenwärtig geltenden Staatsrechte erscheint der Staat als eine Einheit, die Einteilung des Staats in Provinzen, Bezirke, Kreise u. s w. hat zunächst nur die Bedeutung für eine möglichst zweckmäßige Handhabung der Verwaltung Unterabteilungen des Staatsgebiets zu schaffen. Auch die Anerkennung von Kommunalverbänden und sonstigen Selbstverwaltungskörpern enthält keine Negation der Staatseinheit, sondern soll nur eine aktive Beteiligung der Bevölkerung an der Erfüllung der staatlichen Aufgaben ermöglichen.

Demgemäß ist zunächst die Verteilung der Geschäfte unter die Ministerien nach dem Realsystem erfolgt, der Wirkungskreis derselben erstreckt sich auf das ganze Staatsgebiet, und die Ueberweisung der

verschiedenen Funktionen an die einzelnen Ministerien wird lediglich mit Rücksicht auf ihre innere Zusammengehörigkeit und nicht etwa wegen ihrer Beziehungen zu bestimmten Provinzen vorgenommen.

Das Gleiche gilt bezüglich der den Ministerien untergebenen Behörden, auf welche schon aus dem Grunde, weil grundsätzlich jedes Ministerium sein Behördensystem hat, die Verteilung der Geschäfte nach dem Realsystem erfolgt ist. Die territoriale Abgrenzung des Wirkungskreises der einzelnen Behörden innerhalb eines Ministeriums ist daher lediglich durch die Natur der Verhältnisse geboten und hat keine prinzipielle Bedeutung.

§ 35.

Die Zuständigkeit; Kompetenzstreitigkeiten.[1]

I. Begriff der Zuständigkeit.

Unter der Zuständigkeit versteht man das Recht und die Pflicht eines Beamten (eines Amtes, einer Behörde) innerhalb eines in territorialer Beziehung, nach Angelegenheiten (sachlich) und nach Personen abgegrenzten Kreises, staatliche Geschäfte zu besorgen und insbesondere die Staatsgewalt auszuüben.

Der Begriff der Zuständigkeit ist selbstverständlicherweise nicht bloß auf die Gerichte beschränkt, sondern kommt bei jedem Beamten und jeder Behörde in Frage, da nur Handlungen, welche die Behörde innerhalb der ihr durch die Bestimmungen über die Zuständigkeit gesteckten Grenzen vornimmt, als amtliche erscheinen und nur für innerhalb der Zuständigkeitsgrenze getroffene Anordnungen von den Staatsbürgern Gehorsam verlangt werden kann, so daß der Ungehorsam und Widerstand gegen diese Anordnungen als widerrechtlich, beziehungsweise strafbar erscheint (§§ 113, 117, 130 Str.G.B.). Ueberschreitet der Beamte seine Kompetenz, so kann zunächst eine solche Kompetenzüberschreitung Anlaß geben zu das Einschreiten der vorgesetzten Behörde veranlassenden Beschwerden und Klagen des durch die betreffende Verfügung in seinen Interessen und Rechten Verletzten. Je nach den Umständen kann jedoch der Beamte auch

[1] Stein I, 1 S. 390 ff.; Stengel, Organisation S. 21 ff.; Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht S. 95 ff.

persönlich zivilrechtlich oder strafrechtlich haftbar oder verantwortlich gemacht werden, da er durch seine Stellung als Beamter nicht mehr gedeckt erscheint, sobald er seine Befugnisse überschritten hat (vgl. z. B. §§ 339, 341, 342 Str.G.B.).

II. Bedeutung der Zuständigkeit.

Die Kompetenz macht sich geltend nicht bloß gegenüber den Unterthanen, vor allem den speziellen Amtsuntergebenen, denen gegenüber die Behörde innerhalb der durch die Zuständigkeit gegebenen Ermächtigung den Staat zu vertreten und über welche sie gegebenen Falls die Staatsgewalt auszuüben hat, sondern auch gegenüber den übrigen Staatsbehörden, welche entweder gleichgestellt sind oder untergeordnet oder übergeordnet.

Durch die Zuständigkeit, welche für jede Behörde (jedes Amt) eine andere ist, erhält dieselbe ihre Individualität und ihre Selbständigkeit. Das Wesen der Zuständigkeit geht nun dahin, daß eine jede Behörde nicht bloß das Recht hat, die innerhalb ihrer Kompetenz liegenden Geschäfte zu besorgen, sondern auch im Interesse der Ordnung innerhalb der Verwaltung und der Frage der Haftung und Verantwortlichkeit der Beamten die Pflicht obliegt, ihre eigene Zuständigkeit gegenüber anderen Behörden zu wahren. Deshalb ist nicht nur jede Behörde verpflichtet, sich eines Eingriffs in die Kompetenz einer koordinierten oder vorgesetzten Behörde zu enthalten, sondern die vorgesetzte Behörde muß auch die Zuständigkeit der untergebenen achten, darf nicht beliebig in dieselbe eingreifen. Daß dies bei den Gerichten und Verwaltungsgerichten zutrifft, ist mit Rücksicht auf den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, welcher den Gerichten verbietet, den Weisungen vorgesetzter Dienstbehörden in Bezug auf das Sachliche ihrer Entscheidungen zu gehorchen, selbstverständlich. Das Gesagte gilt aber auch im gleichen Maße bei denjenigen Verwaltungsbehörden, welche in Bezug auf den Inhalt der von ihnen zu fassenden Beschlüsse selbständig sind und daher eine den Gerichten analoge Stellung einnehmen, wie z. B. die preußischen Beschlußbehörden (der Provinzialrat, Bezirksausschuß und Kreisausschuß). In allen diesen Fällen kann die vorgesetzte Behörde in die Zuständigkeit der untergeordneten Behörde nur eingreifen, wenn gegen eine noch nicht rechts-

kräftige oder endgültige Entscheidung oder Verfügung Beschwerde ergriffen ist, welche der vorgesetzten Behörde das Recht gibt, die angefochtene Entscheidung aufzuheben oder abzuändern.[1] Uebrigens muß es als ein aus dem Begriffe der Zuständigkeit als der Abgrenzung des Wirkungskreises der verschiedenen Behörden gegeneinander folgender Grundsatz gelten, daß auch dann, wenn die vorgesetzte Behörde der untergebenen Behörde Weisungen darüber erteilen kann, wie sie zu entscheiden und vorzugehen hat, sie sich auf solche Weisungen beschränken muß und an Stelle der untergebenen Behörde nur dann thätig werden darf, wenn in anderer Weise der beabsichtigte Zweck nicht erreicht werden kann oder das Gesetz einen solchen Eingriff ausdrücklich gestattet.[2]

III. Die Bestimmung der Kompetenz.

Dieselbe kann durch Gesetz erfolgen, aber auch auf dem Verordnungswege. Durch Gesetz ist grundsätzlich die Zuständigkeit der Gerichte und Verwaltungsgerichte geregelt.[3] Die Regelung der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden auf dem Wege der Verordnung ist an und für sich als zulässig zu erachten, doch besteht gegenwärtig die Neigung, auch die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden durch Gesetz zu regeln, wie dies z. B. das preußische Gesetz vom 1. August 1883 hinsichtlich der Behörden der inneren Verwaltung gethan hat. Ist dies geschehen, so kann natürlich eine Aenderung der Zuständigkeit

---

[1] Nur ausnahmsweise kann ein endgültiger Beschluß noch angefochten werden; so bestimmt z. B. § 126 L.V.G., daß endgültige Beschlüsse des Provinzialrats, des Bezirksausschusses und des Kreis(Stadt)ausschusses durch die Vorsitzenden der Behörden mittels Klage beim Oberverwaltungsgericht angefochten werden können, wenn diese Beschlüsse die Befugnisse der Behörde überschreiten oder das bestehende Recht verletzen. — Inwieweit die staatlichen Aufsichtsbehörden in die Zuständigkeit der Selbstverwaltungskörper eingreifen können, ist bereits in § 11 erörtert.

[2] Vgl. in dieser Beziehung die Ausführungen der Urteile des O.V.G. (Entscheidungen Bd. II S. 424, Bd. V S. 60, 74 und 340).

[3] Wenn z. B. Art. 96 pr. V.U. vorschreibt, daß die Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden durch Gesetz bestimmt werde, so ist damit zwar nicht vorgeschrieben, daß auch die Regelung der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im einzelnen durch Gesetz zu erfolgen hat, aber jedenfalls soll die Grenzregulierung zwischen den Gerichten und der Verwaltungsbehörde durch Gesetz erfolgen.

einer Behörde ebenfalls nur durch Gesetz erfolgen. Für die rechtliche Bedeutung der Kompetenz ist es übrigens gleichgültig, ob die Regelung durch Gesetz oder Verordnung erfolgt ist; denn auch im letzteren Falle ist die vorgesetzte Behörde nicht befugt, sich über die Verordnung wegzusetzen und in die Zuständigkeit der untergebenen Behörde einzugreifen.

IV. Kompetenzstreitigkeiten.

Im einzelnen Falle kann Streit darüber entstehen, ob eine Behörde zur Entscheidung oder Verfügung zuständig ist. Ein solcher Kompetenzstreit ist positiv, wenn von zwei oder mehreren Behörden eine jede behauptet, daß sie zuständig ist; er ist negativ, wenn eine jede Behörde ihre Zuständigkeit ablehnt. In einem solchen Falle besteht stets der Streit zwischen den betreffenden Behörden, nicht zwischen den Einzelnen, über deren Interessen oder Rechte entschieden werden soll, wenn auch der Kompetenzstreit durch einen Antrag, eine Beschwerde oder Klage einer Partei veranlaßt worden sein kann und in der Regel veranlaßt sein wird. Stehen die Behörden, unter denen ein Kompetenzstreit entstanden ist, unter einer gemeinsamen Oberbehörde (Ministerium), so hat die vorgesetzte Behörde den Streit zu entscheiden. In letzter Instanz ist also in solchen Fällen das Ministerium zuständig, mit der Maßgabe jedoch, daß, wenn die Behörden Gerichte sind, also auch Verwaltungsgerichte, die letzte Entscheidung stets durch den obersten Gerichtshof, beziehungsweise Verwaltungsgerichtshof zu erfolgen hat, da hier die Kompetenzfrage einen Bestandteil des gerichtlichen Verfahrens bildet.

Handelt es sich um Behörden, welche nicht demselben Ministerium unterstellt sind, oder besteht der Streit zwischen verschiedenen Ministerien, so hat schließlich das Staatsoberhaupt, eventuell nach Einholung des Gutachtens des Staatsrats, zu entscheiden.

Eine besondere Betrachtung verlangt der sogen. Kompetenzkonflikt, d. h. der Streit zwischen einer Verwaltungsbehörde und einem ordentlichen Gerichte, darüber, ob in einer Angelegenheit der Rechtsweg zulässig ist, da in der Entscheidung der Vorfrage (Kompetenzfrage) mittelbar auch eine Entscheidung über die Hauptsache, d. h. ob der behauptete Anspruch besteht, liegt (vgl. über diese Materie § 54).

§ 36.

Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden gegenüber den Gerichten; die verschiedenen Arten von Verwaltungssachen.[1]

I. Justizsachen und Verwaltungssachen.

Bei der Scheidung zwischen Justizsachen und Verwaltungssachen bewegt man sich insofern in einem Zirkel, als diejenigen Angelegenheiten, deren Erledigung den Gerichten übertragen ist, als Justizsachen, die anderen als Verwaltungssachen bezeichnet werden, während andererseits doch der Grundsatz gilt, daß gewisse Angelegenheiten vor die Gerichte, andere vor die Verwaltungsbehörden gehören. Als Justizsachen in diesem letzteren Sinne werden nun betrachtet: a) die Strafsachen; b) die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten; c) die Angelegenheiten der sogen. freiwilligen Gerichtsbarkeit (Vormundschaftssachen, Verlassenschaftssachen, Hypotheken- und Grundbuchangelegenheiten u. s. w.), welche ihrer Hauptmasse nach begrifflich den Charakter von Verwaltungssachen an sich tragen, aber in den meisten Staaten aus historischen und praktischen Gründen den ordentlichen Gerichten überwiesen sind, während allerdings in anderen Staaten besondere Behörden (Hypothekenbewahrer, Waisenämter u. s. w.) dafür bestehen.

Sieht man nun von den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit ab, so handelt es sich bei der Grenzbestimmung zwischen Justizsachen und Verwaltungssachen hauptsächlich um die Bestimmung des Umfangs der Strafsachen und der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten.

a) Strafsachen. Zu den Strafsachen werden alle diejenigen Angelegenheiten gerechnet, in denen eine in einem Gesetze zum Zwecke des Schutzes der Rechtsordnung und der Rechtsgüter angedrohte kriminelle oder polizeiliche Strafe verhängt werden soll. In Bezug auf die Strafsachen ist nun die Abgrenzung der Zuständigkeit der

[1] Die umfassendste Darstellung der Scheidung der Justizsachen von den Verwaltungssachen und der Scheidung der Verwaltungssachen in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und reine Verwaltungssachen (Beschlußsachen) gibt das Werk von Sarwey: Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege 1880. Daselbst findet sich auch in § 11 ein Ueberblick über die einschlägige Litteratur. Vergleiche ferner Stengel, Organisation § 55; für Preußen speziell ist zu vergleichen Rönne I S. 485 ff. Weitere Litteraturangabe s. § 50.

Verwaltungsbehörden gegenüber den Strafgerichten dem Prinzipe entsprechend geordnet. Von der Militärgerichtsbarkeit abgesehen gilt reichsgesetzlich der Grundsatz, daß die Gerichte, und zwar die ordentlichen Gerichte, neben welchen nur in sehr geringem Umfange besondere Gerichte zugelassen sind (G.V.G. § 13), mit Ausschluß der Verwaltungsbehörden über Strafsachen zu entscheiden haben. Strafsachen können nur dann vor die Verwaltungsbehörden gehören, wenn Reichsgesetze unmittelbar Strafsachen Verwaltungsbehörden überwiesen oder der Landesgesetzgebung die ausdrückliche Ermächtigung zu einer solchen Ueberweisung gegeben haben. Das erstere ist z. B. der Fall bei den Post- und Portodefraudationen gemäß §§ 34 ff. des Gesetzes vom 28. Oktober 1871, betreffend das Postwesen des Deutschen Reichs. Die Ueberweisung von Strafsachen an Verwaltungs- beziehungsweise Polizeibehörden durch die Landesgesetze ist unter anderem zulässig bei Uebertretungen gemäß Strafprozeßordnung §§ 453—458.

Uebrigens ist auch in allen diesen Fällen der Grundsatz, daß in Strafsachen die Gerichte zu entscheiden haben, insoweit gewahrt, als die Entscheidung der Verwaltungsbehörde zunächst nur eine vorläufige ist und dem Beschuldigten und vorläufig Verurteilten das Recht zusteht, durch Einspruch gegen die vorläufige Straffestsetzung die Angelegenheit zur gerichtlichen Entscheidung zu bringen.

b) Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten. Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten sind solche Streitigkeiten, bei welchen es sich um privatrechtliche Ansprüche und Verbindlichkeiten, also Privatrechtsverhältnisse, d. h. Verhältnisse des Vermögensrechts und des Familienrechts handelt. Erscheint dieser Begriff auch im allgemeinen einfach, so kann doch im einzelnen darüber Zweifel bestehen, was als ein Privatrechtsverhältnis aufzufassen ist. Vor allem besteht aber die Schwierigkeit, daß weder das Reichsrecht noch das Landesrecht ein Prinzip in Bezug auf die Abgrenzung der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten gegenüber den Verwaltungssachen haben, noch auch, insoweit sie ein solches besitzen, dasselbe folgerichtig durchführen. Zunächst hat die Reichsgesetzgebung den Begriff der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten überhaupt nicht festgestellt, denselben vielmehr in dem vor allem hier in Betracht kommenden § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes als einen

gegebenen vorausgesetzt. Nur insofern enthält das Reichsrecht eine für die Feststellung des Begriffs der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten wenigstens mittelbar in Betracht kommende Vorschrift, als nach § 4 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande und der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, derselbe aus dem Grunde, weil als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder eine andere öffentliche Korporation beteiligt ist, durch die Landesgesetzgebung nicht ausgeschlossen werden kann.

Aus dieser Vorschrift ergibt sich wenigstens so viel, daß es nach der Absicht der Reichsgesetzgebung bei Feststellung des Begriffs der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten lediglich auf die innere Natur des in Rede stehenden Rechtsverhältnisses ankommt, dagegen die Stellung der Personen, welche in dem fraglichen Rechtsverhältnisse stehen, also als Parteien im Prozesse auftreten, gleichgültig ist.

Außerdem hat die Reichsgesetzgebung auch in verschiedenen Spezialgesetzen bezüglich einer Anzahl von Angelegenheiten ausdrücklich die Zulässigkeit des Rechtswegs festgestellt, z. B. hinsichtlich der vermögensrechtlichen Ansprüche der Richter aus ihrem Dienstverhältnisse, hinsichtlich der Ansprüche gegen öffentliche Beamte wegen der in Ausübung ihres Amtes vorgenommenen schädigenden Handlungen u. s. w.

Im übrigen beantwortet sich die Frage, was als bürgerliche Rechtsstreitigkeit vor die Zivilgerichte gehört, lediglich nach Landesrecht. Auf diesen Standpunkt hat sich die Reichsgesetzgebung absichtlich gestellt, weil der Umfang der Justizsachen nach den einzelnen Landesrechten sehr verschieden ist und in so innigem Zusammenhange mit dem gesamten Verwaltungsrecht der Einzelstaaten steht, daß eine einheitliche reichsgesetzliche Regelung der Materie schwer thunlich gewesen wäre.

II. Verwaltungsrechtsstreitigkeiten (die sogen. streitigen Sachen) und Beschlußsachen.

Früher begnügte man sich damit, die Justizsachen den Verwaltungssachen gegenüberzusetzen, indem man den Unterschied darin finden wollte, daß die Justizsachen nach Rechtsgründen, die Verwaltungssachen aber nach politischen Rücksichten oder Zweckmäßigkeitsgründen

zu entscheiden seien. Nach und nach wurde jedoch erkannt, daß unter den sogen. Verwaltungssachen sich eine große Anzahl Angelegenheiten streitiger Natur befindet, deren Entscheidung ebenso nach rechtlichen Rücksichten erfolgen muß wie die Entscheidung der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten. Zur Erledigung dieser Angelegenheiten hat man in verschiedenen Staaten Verwaltungsgerichte geschaffen, welche dieselben in einem dem Zivilprozesse nachgebildeten Verfahren entscheiden. Nach der Gesetzgebung mancher Staaten (z. B. Preußens) ist die Scheidung zwischen den reinen Verwaltungssachen, auch Beschlußsachen genannt, und den Verwaltungsrechtsstreitigkeiten allerdings nicht prinzipiell durchgeführt, indem den Verwaltungsgerichten nur ein Teil der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten überwiesen ist, andererseits aber auch solche Angelegenheiten zu den „streitigen Sachen" gerechnet werden, bei welchen die Entscheidung nach Rücksichten der Zweckmäßigkeit, nicht des Rechts zu erfolgen hat.

Zweites Kapitel.

Mittel und Verfahren der Verwaltung.

§ 37.

Allgemeines. Verordnungen.[1]

I. Allgemeines.

Die Verwaltung ist Verwirklichung der staatlichen Aufgaben im einzelnen durch Einwirkung auf die Natur und auf die Menschen. Diese Einwirkung ist entweder eine rein thatsächliche, technische, wie z. B. die Herstellung eines Verkehrsmittels, oder die Sammlung von Informationen über irgend einen Gegenstand u. s. w., oder sie hat die Bedeutung eines Rechtsakts.[2] Maßregeln, welche sich als

---

[1] Loening § 49; G. Meyer I S. 23 ff., 59—75; Sarwey, Allgem. Verw.R. § 8; Laband II S. 212 ff.; Stengel, Organisation § 4.

[2] Bei der Betrachtung der verschiedenen Mittel, welche die Staatsverwaltung anwendet, ist zu berücksichtigen, daß der Staat eine doppelte Stellung einnimmt, die Stellung

Rechtsakte darstellen, sind a) die Verordnungen, b) die Verfügungen, c) die Verträge. Die Verfügungen und Verträge bezwecken die Regelung einzelner Verhältnisse, die Verordnungen dagegen tragen allgemeinen Charakter an sich, wie die Gesetze. Wenn trotzdem die Verordnungen als Maßregeln der Verwaltung aufgeführt werden, so hat dies einen doppelten Grund. Einmal werden nach einem allgemeinen Sprachgebrauche alle Maßregeln der Verwaltungsorgane als Verwaltungshandlungen bezeichnet, auch wenn sie begrifflich als gesetzgeberische Akte erscheinen; ferner aber ist zu beachten, daß es eine Anzahl von Verordnungen gibt, welche lediglich Vorschriften, Anweisungen oder selbst Belehrungen über die formelle Ausführung von Gesetzen oder die Besorgung einer öffentlichen Angelegenheit sind, einen Rechtssatz aber nicht enthalten, sonach begrifflich nicht zu den Gesetzen im weiteren Sinne gerechnet werden können.

II. Die Verordnungen.

Unter Verordnungen im Gegensatze zu Gesetzen versteht man zunächst allgemeine, Rechtsvorschriften enthaltende Anordnungen des Staatsoberhaupts, welche von ihm ohne Mitwirkung der Volksvertretung erlassen werden. Dieselben sind Ausführungs- oder Ergänzungsverordnungen, wenn sie lediglich zum Behufe des Vollzugs eines Gesetzes oder auf Grund einer im Gesetze selbst enthaltenen Ermächtigung oder Delegation erlassen werden. Sie werden als selbständige Verordnungen bezeichnet, wenn durch dieselben ohne Bezugnahme auf ein auszuführendes oder zu ergänzendes Gesetz neue Rechtssätze geschaffen werden. Zu den selbständigen Verordnungen gehören z. B. die Notverordnungen, auch provisorische Gesetze genannt, welche nach den Verfassungen der meisten deutschen Staaten unter gewissen Voraussetzungen vom Staatsoberhaupte allein zur Regelung von Verhältnissen erlassen werden können, deren Regelung außerdem nur durch Gesetz möglich ist.

Die Frage, ob und inwieweit der Landesherr zum Erlasse von selbständigen Verordnungen befugt ist, bemißt sich lediglich nach dem

einer die Staatsunterthanen beherrschenden Macht und die einer Genossenschaft, deren Organe die gemeinsamen Interessen besorgen.



Verfassungsrecht des betreffenden Staats. Für das Reich kommt Art. 7[2] der Reichsverfassung in Betracht, welcher sagt, daß der Bundesrat über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu beschließen hat, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Ob hierdurch dem Bundesrat ein selbständiges Verordnungsrecht eingeräumt ist, ist allerdings streitig.[1]

Die Verordnungen enthalten entweder Anordnungen, welche sich nur an die Verwaltungsorgane wenden und Anweisungen in Bezug auf die Ausführung eines Gesetzes oder überhaupt hinsichtlich der Erledigung öffentlicher Angelegenheiten enthalten. Diese Verordnungen, Dienstanweisungen, Instruktionen, auch Verwaltungsverordnungen genannt, sind für die Behörden und Beamten, für welche sie bestimmt sind, bindend und müssen von denselben beobachtet werden, widrigenfalls sie sich einer disziplinar zu ahndenden Verletzung ihrer Amtspflicht schuldig machen.

Die Verordnungen können sich aber auch an die Unterthanen richten und denselben Vorschriften in Bezug auf die Art und Weise der Ausführung eines Gesetzes geben oder neue Rechtsvorschriften geben. Solche Verordnungen werden häufig Rechtsverordnungen genannt.

Der praktische Unterschied zwischen diesen beiden Arten von Verordnungen liegt hauptsächlich darin, daß die sogen. Verwaltungsverordnungen lediglich in einer im allgemeinen dem Belieben der vorgesetzten Behörden anheimgegebenen Form den betreffenden Behörden mitgeteilt zu werden brauchen, während die sogen. Rechtsverordnungen in der gesetzlich vorgeschriebenen Form allgemein bekannt gemacht werden müssen. Befugt zum Erlasse von Verordnungen ist, wie bereits bemerkt, im Reiche zunächst der Bundesrat; durch die

---

[1] Die Erörterung der Frage, ob und inwieweit nach deutschem Verfassungsrecht dem Landesherrn ein selbständiges Verordnungsrecht zusteht und ob insbesondere der Bundesrat ein solches Recht hat, muß der Disziplin des Staatsrechts überlassen werden. Vgl. insbesondere die Schrift von A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs u. s. w. (1884). Die Besprechung dieser Schrift von E. Mayer in der Kritischen Vierteljahrsschrift, N. F., Bd. VIII S. 134 ff.; ferner Zorn, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung, in Hirth's Annalen (1885) S. 301—320, und Arndt, ebendaselbst S. 701 ff.

Reichsverfassung (vgl. z. B. Art. 48 Abs. 2) wie durch verschiedene Reichsgesetze ist aber sowohl dem Kaiser wie auch dem Reichskanzler und verschiedenen demselben untergeordneten Reichsverwaltungsorganen die Ermächtigung erteilt worden, Ausführungsverordnungen zu erlassen.

In den Einzelstaaten ist in erster Linie das Staatsoberhaupt zum Erlasse von Verordnungen befugt. Vielfach ist aber auch den Ministern und anderen Behörden die Befugnis beigelegt, Verordnungen zu erlassen, beziehungsweise das Staatsoberhaupt ist berechtigt, seine Verordnungsgewalt an Behörden zu delegieren.

In Bezug auf die sogen. Verwaltungsverordnungen gilt außerdem der Grundsatz, daß zum Erlasse derselben nicht bloß jeder Minister innerhalb seines Wirkungskreises befugt ist, sondern auch jede vorgesetzte Behörde für die ihr untergebenen Behörden und Beamten solche Verordnungen erlassen kann.

III. Statuten, Reglements.

Den Verordnungen können die **Statuten** und **Reglements** der Selbstverwaltungskörper gleichgestellt werden, welche sie teils auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung, teils nach Maßgabe ihrer allgemeinen Autonomie erlassen dürfen. Solche Statuten u. s. w. sind entweder nur für die Mitglieder des betreffenden Selbstverwaltungskörpers bindend oder auch für Dritte, welche mit demselben in Berührung kommen. Da die Statuten Rechtsvorschriften enthalten, so ist in der Regel die Bestätigung derselben durch das Staatsoberhaupt oder doch die staatliche Aufsichtsbehörde notwendig, während Reglements, welche die Eigenschaft von Verwaltungsverordnungen haben, gewöhnlich auch ohne solche Bestätigung gültig sind (vgl. z. B. preuß. Kr.O. § 176, Prov.O. §§ 119, 120).

§ 38.

Die Polizeiverordnungen (Polizeistrafverordnungen).[1]

I. Begriff und Gegenstand der Polizeiverordnungen.

Polizeiverordnungen sind Verordnungen (Rechtsverordnungen), durch welche die Polizeibehörden den ihrer Amtsgewalt untergebenen

[1] Loening §§ 50, 51, 60; G. Meyer I S. 62 ff. (daselbst sind auf S. 62 Note 10 die verschiedenen das Polizeiverordnungsrecht regeln-

Personen bestimmte Handlungen bei (Polizei-) Strafe gebieten oder verbieten. Da das Polizeistrafrecht keine solche Einheitlichkeit und Gleichförmigkeit besitzt und besitzen kann, wie dies beim kriminellen Strafrecht der Fall ist, seine Bestimmungen vielmehr den zeitlichen und örtlichen Verhältnissen angepaßt werden müssen, so ist es ganz unvermeidlich, den mit der Verwaltung der Polizei betrauten Behörden die Befugnis zum Erlasse von Polizeiverordnungen zu übertragen. Andererseits ist gegenwärtig der Grundsatz in Geltung (vgl. z. B. § 2 R.Str.G.B., Art. 8 preuß. V.U.), daß keine Strafe angedroht und verhängt werden darf, welche nicht auf gesetzlicher Anordnung beruht. Daraus folgt, daß der Erlaß von Polizeiverordnungen nur zulässig ist auf Grund gesetzlicher Ermächtigung (Delegation), welche den betreffenden Polizeibehörden, sei es allgemein oder durch eine spezielle gesetzliche Vorschrift, erteilt wird. Diese Ermächtigung muß sich auf folgende Punkte erstrecken: 1. welche Behörden zum Erlasse von Polizeiverordnungen befugt sein sollen; 2. ob die Befugnis der Polizeibehörde auf die Feststellung des Gebots oder Verbots — die Normfestsetzung — beschränkt ist oder auch die Androhung der Strafe — die Straffestsetzung — umfaßt. Im ersteren Falle ist die Strafe bereits durch Gesetz festgesetzt, im zweiten Falle kann die Behörde, wenn auch innerhalb eines gewissen Rahmens, für die Uebertretung des Gebots oder Verbots die Strafe bestimmen, meist Geldstrafe, welche im Unvermögensfalle in Haft umgewandelt werden kann; 3. ob die Polizeibehörden ganz allgemein, d. h. soweit ihre polizeiliche Zuständigkeit reicht, zum Erlasse von Polizeiverordnungen ermächtigt sind, oder ob sie nur in einzelnen vom Gesetze ausdrücklich bezeichneten Fällen oder Materien solche Verordnungen erlassen können.

In Bezug auf die Beantwortung dieser Fragen gehen die deutschen Gesetzgebungen vielfach auseinander. Im allgemeinen lassen sich zwei Systeme unterscheiden. In Uebereinstimmung mit dem

---

den Gesetze der einzelnen deutschen Staaten aufgeführt); Gneist, Artikel „Verordnungsrecht" in Holtzendorff's Rechtslexikon (3. Aufl.); Stengel, Organisation §§ 5 u. 60; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen (1882); Parey, Das Polizeistrafverordnungsrecht (1882); Rönne I 380—390; Gerland, Das Recht der Polizeiverordnung in der preußischen Monarchie (1885).

französischen Rechte (code pénal Art. 471 ff.) überlassen die Gesetze der süddeutschen Staaten den Behörden bloß die sogen. Normfestsetzung und bezeichnen speziell die Gegenstände, auf welche sich die Polizeiverordnung beziehen darf.[1] In anderen Staaten (z. B. Preußen, Sachsen, Hessen) ist den Behörden auch die Straffestsetzung innerhalb gewisser Grenzen überlassen, und sind dieselben befugt, in Bezug auf alle Gegenstände ihres polizeilichen Wirkungskreises Polizeiverordnungen zu erlassen.

Ermächtigt das Gesetz die Polizeibehörden ganz allgemein, in Bezug auf alle Gegenstände ihres Wirkungskreises Polizeiverordnungen zu erlassen, so versteht sich von selbst, daß solche Verordnungen nur insoweit zulässig sind, als die betreffenden Behörden in Ausübung der Polizeigewalt handeln, also zum Zwecke der Abwehr der der Sicherheit und der Wohlfahrt der Gesamtheit und der Einzelnen drohenden allgemeinen Gefahren und zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung. Dagegen sind Polizeiverordnungen unzulässig hinsichtlich solcher Gegenstände, in Bezug auf welche die Behörden nur eine pflegliche Thätigkeit zu entfalten haben, und ebensowenig können Polizeiverordnungen erlassen werden, welche den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinde oder des Staats bezwecken.

II. Das Reichsrecht. Reichspolizeiverordnungen.

Die Reichsgesetzgebung hat nur in Bezug auf gewisse Gegenstände durch einzelne Gesetze den Organen des Reichs die Befugnis zum Erlasse von Polizeiverordnungen erteilt, und zwar teils dem Kaiser allein, teils dem Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats, dann dem Bundesrat und endlich auch dem Reichskanzler. Im übrigen enthalten die Reichsgesetze eine Anzahl von Bestimmungen, durch welche die Landesbehörden ermächtigt werden, auf Grund der reichsgesetzlichen Vorschriften Polizeiverordnungen zu erlassen. So haben die verschiedenen Reichsgesetze, insbesondere das Reichsstrafgesetzbuch, den Landesbehörden die Ermächtigung erteilt, in Bezug auf gewisse im Reichsgesetze

[1] Es hängt dies hauptsächlich damit zusammen, daß die süddeutschen Staaten (Bayern, Württemberg, Baden) umfassende Kodifikationen des Polizeistrafrechts (Polizeistrafgesetzbücher) besitzen.

ihrem allgemeinen Thatbestande nach geregelte Gegenstände Polizeiverordnungen zu erlassen, für welche das betreffende Reichsgesetz bereits die Strafdrohung enthält. In einem solchen Falle hat nur die Bestimmung der zum Erlasse der Verordnung zuständigen Behörde nach Landesrecht zu erfolgen. In anderen Fällen — insbesondere geschah dies in der Gewerbeordnung — haben die Reichsgesetze auch die Landesbehörden bezeichnet, welche auf Grund der erteilten Ermächtigung die betreffenden Polizeiverordnungen zu erlassen befugt sein sollen.

Alle Polizeiverordnungen, auch die der Landesbehörden, welche auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung erlassen werden, haben die Eigenschaft reichsrechtlicher Vorschriften, sind also im weiteren Sinne Reichspolizeiverordnungen und gehen als solche dem Landesrecht vor.

Die Reichsgesetze enthalten auch Bestimmungen, durch welche das Polizeiverordnungsrecht der Landesbehörden mehrfach eingeschränkt worden ist: a) durch § 5 des Einführungsgesetzes zum Reichsstrafgesetzbuch sind die Arten und das Maximum der Strafen festgesetzt, deren Androhung zulässig ist (Gefängnis bis zu 2 Jahren, Haft, Geldstrafe, Einziehung einzelner Gegenstände, Entziehung öffentlicher Aemter); b) Handlungen und Unterlassungen, welche durch Reichsgesetze oder Reichsverordnungen mit Strafe bedroht sind, sind dem Polizeiverordnungsrecht der Landesbehörden entzogen.

III. Die zum Erlasse von Polizeiverordnungen zuständigen Behörden.

Die Organe des Reichs, welche zum Erlasse von Polizeiverordnungen befugt sind, sind bereits bezeichnet worden. Was die Einzelstaaten anlangt, so sind in den Mittelstaaten die Landesherren und die Minister befugt, Polizeiverordnungen für das gesamte Staatsgebiet oder einzelne Teile desselben zu erlassen. Dem gegenüber steht das preußische Recht auf dem Standpunkte, daß in der Regel die von den Zentralorganen zu erlassenden Strafvorschriften in der Form des Gesetzes gegeben werden sollen. Deshalb können hier die Minister nur dann Polizeiverordnungen erlassen, wenn sie dazu ausdrücklich durch Gesetz ermächtigt sind. Dies ist gegenwärtig geschehen durch § 136 des L.V.G. Dieser Paragraph bestimmt, daß, „soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilicher Vorschriften durch die Zentralbehörden verweisen", die Minister befugt

sind, innerhalb ihres Ressorts dergleichen Vorschriften für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung dieser Vorschriften Geldstrafen bis zum Betrage von 100 Mark anzudrohen.

Die Provinzial-, Bezirks-, Kreis- und Orts-Polizeibehörden sind überall zum Erlasse von Polizeiverordnungen für ihren Amtsbezirk in Bezug auf solche Gegenstände befugt, welche zu ihrem polizeilichen Wirkungskreis gehören, entweder ganz allgemein oder hinsichtlich der durch Gesetz ausdrücklich bezeichneten Gegenstände.[1] Dabei gilt als Grundsatz, daß die höhere Behörde erst dann einzugreifen hat, wenn das Polizeiverordnungsrecht der unteren Behörde nicht ausreicht, wenn also ein Gegenstand durch Polizeiverordnung geregelt werden soll, für welchen die untere Behörde nicht zuständig ist, oder wenn die Polizeiverordnung für einen größeren Bezirk gelten soll, als der Bezirk der unteren Behörde ist.

Die Polizeiverordnungen der unteren Behörden sind den vorgesetzten Behörden zur Kenntnisnahme vorzulegen, welche dieselben außer Kraft setzen können, beziehungsweise sie entweder stillschweigend — dadurch, daß binnen bestimmter Frist kein Einspruch erhoben — oder ausdrücklich zu genehmigen haben.

In manchen Staaten (Preußen, Hessen, Württemberg, Baden u. s. w.) sind die mit der Verwaltung der Polizei betrauten Behörden bei Erlassung von Polizeiverordnungen an die Zustimmung von Organen der Selbstverwaltung gebunden.[2]

IV. Die Publikation von Polizeiverordnungen.

Da die Polizeiverordnungen die Unterthanen bindende Rechtsnormen enthalten, so bedürfen sie zu ihrer rechtlichen Wirksamkeit der ordnungsmäßigen Publikation. In Bezug auf die von den Organen des Reichs zu erlassenden Polizeiverordnungen ist eine besondere Publikationsform nicht vorgeschrieben, und es ist nicht richtig,

---

[1] Daneben besteht auch häufig ein Polizeiverordnungsrecht von Spezialbehörden, z. B. Bergbehörden, Konsularbehörden.

[2] Nach § 143 L.V.G. bedürfen jedoch ortspolizeiliche Vorschriften, wenn sie zum Gebiete der Sicherheitspolizei gehören, der außerdem erforderlichen Zustimmung des Gemeindevorstandes nicht.

zu sagen, daß dieselben im Reichsgesetzblatt veröffentlicht werden müssen, da Art. 2 der Reichsverfassung nur von Reichsgesetzen spricht. Dagegen enthalten über die Form der Publikation der Landespolizeiverordnungen teils die einschlägigen Gesetze ausdrückliche Bestimmungen, teils sind durch dieselben die Behörden ermächtigt, darüber im Verordnungswege Bestimmungen zu treffen. In der Regel ist vorgeschrieben, daß sich die Polizeiverordnungen als solche bezeichnen und das Gesetz angeben müssen, auf Grund dessen sie erlassen sind.

V. Die Kontrolle in Bezug auf Polizeiverordnungen.

Diese Kontrolle wird ausgeübt: 1. durch den Strafrichter; 2. durch den Verwaltungsrichter; 3. durch die vorgesetzte Verwaltungsbehörde und hat sich zu erstrecken a) auf die Form, b) auf den Inhalt.

1. Die Kontrolle des Strafrichters. Der Strafrichter hat zunächst zu prüfen, ob die Polizeiverordnung formell gültig erlassen und bekannt gemacht worden ist. Sodann hat derselbe zu untersuchen, ob die Polizeiverordnung dem Inhalte nach rechtsgültig ist. Dabei ist zu prüfen a) die Rechtsgültigkeit des die Delegation enthaltenden Gesetzes, b) ob die betreffende Polizeiverordnung sich innerhalb der Grenzen der Delegation gehalten hat und ob insbesondere die Verordnung von der betreffenden Behörde in Ausübung der Polizeigewalt und unter Beobachtung der Grenzen ihrer Zuständigkeit erlassen wurde. Dagegen darf der Strafrichter niemals die Zweckmäßigkeit der Verordnung prüfen, und erstreckt sich seine Prüfung stets nur auf den einzelnen, seiner Entscheidung unterliegenden Fall. Er kann nur auf Grund des Ergebnisses der angestellten Prüfung verurteilen oder freisprechen, aber nicht die Polizeiverordnung außer Kraft setzen.[1]

2. Dasselbe gilt von der Kontrolle des Verwaltungs-

[1] Kommt das Gericht zu der Ansicht, daß der Beschuldigte freizusprechen sei, weil die Polizeiverordnung in materieller oder formeller Beziehung nicht als rechtsgültig betrachtet werden kann, so kann es daher diesen Umstand nur in den Entscheidungsgründen feststellen und berücksichtigen, nicht aber die Aufhebung der Polizeiverordnung im Urteilstenor aussprechen. Formell bleibt die Polizeiverordnung trotzdem gültig, und kann deshalb in einem anderen Falle auf Grund derselben eine Verurteilung erfolgen.

richters, welcher bei Gelegenheit der Entscheidung über eine Verwaltungsklage Anlaß zur Prüfung der Rechtsgültigkeit einer Polizeiverordnung haben kann und gleichfalls auf die Prüfung der Rechtsgültigkeit im einzelnen Falle beschränkt ist, die Frage der Zweckmäßigkeit der Polizeiverordnung aber nicht untersuchen kann.

3. Die Verwaltungsbehörde hat zwar auch zunächst nur die Rechtsgültigkeit zu prüfen, wenn gegen eine auf Grund einer Polizeiverordnung erlassene Verfügung Beschwerde erhoben wird. Sie hat sich ferner ebenso wie die Gerichte lediglich an den einzelnen Fall zu halten. Ist sie aber gleichzeitig die vorgesetzte Behörde, welche zur Außerkraftsetzung der betreffenden Verordnung befugt ist, so kann sie von ihrem Rechte Gebrauch machen und auch aus Zweckmäßigkeitsgründen die Polizeiverordnung aufheben. Es geht in diesem Falle die Verwaltungskontrolle über in das Recht der Außerkraftsetzung. Ist die betreffende Verwaltungsbehörde nicht mit dem Rechte ausgestattet, die Polizeiverordnung außer Kraft zu setzen, so muß sie ihre Prüfung ebenso wie die Gerichte auf die Frage der Rechtsgültigkeit der Polizeiverordnung beschränken.

VI. Die Wiederaufhebung der Polizeiverordnungen.

Die Wiederaufhebung einer Polizeiverordnung kann zunächst erfolgen durch die Behörde, welche dieselbe erlassen. Selbstverständlich muß die Aufhebung in derselben Form geschehen, in welcher die Verordnung erlassen worden ist. Ferner kann die Wiederaufhebung erfolgen durch Verordnung der dazu zuständigen vorgesetzten Behörde.

Im übrigen können Polizeiverordnungen beseitigt werden a) durch Reichsgesetze und Reichsverordnungen, b) durch Landesgesetze, da jeder Rechtssatz höherer Ordnung jeden Rechtssatz niederer Ordnung aufheben kann.

Was speziell die Außerkraftsetzung einer Polizeiverordnung durch die vorgesetzte Behörde betrifft, so ist zu beachten, daß eine Wiederaufhebung einer Polizeiverordnung erst eintreten kann, wenn sie bereits in Kraft getreten ist. Bei denjenigen Polizeiverordnungen, welche von den vorgesetzten Behörden erst ausdrücklich oder stillschweigend zu genehmigen sind, ist dies also erst nach erteilter Genehmigung der Fall.

Die Gründe der Wiederaufhebung können verschiedene sein, Unzweckmäßigkeit der Polizeiverordnungen, mangelhafte Publikation oder ungesetzlicher Inhalt. Ungesetzlich ist der Inhalt der Polizeiverordnung aber auch dann, wenn dieselbe mit den Verordnungen der vorgesetzten Behörden im Widerspruch steht, da die untere Behörde Vorschriften der vorgesetzten Behörde nicht aufheben oder abändern kann.

§ 39.

Die Verfügungen.[1] Die Verträge.[2]

I. Verfügungen.

Die Verfügungen sind einseitige Rechtsakte der Verwaltungsbehörden, Willenserklärungen, durch welche einzelne konkrete Verhältnisse geregelt und je nachdem subjektive Pflichten und Rechte (Rechtsverhältnisse) geschaffen werden, während Gesetz und Verordnung objektives Recht schaffen. Die Verfügung hat daher individuellen, die Verordnung allgemeinen Charakter. Dabei ist aber möglich, daß eine Verfügung sich an eine größere Anzahl von Individuen richtet, während thatsächlich eine Verordnung nur eine einzelne Person betrifft.

Die Verfügung kann privatrechtlichen Inhalt haben, z. B. ein Angebot enthalten oder die Annahme eines Angebots aussprechen. Sie kann aber auch öffentlich-rechtlichen Charakter haben, und das wird in der Regel der Fall sein; dann ist sie eine einseitige Willenserklärung, durch welche eine Behörde auf Grund der ihr erteilten Amtsgewalt die in ihren Wirkungskreis fallenden Verhältnisse regelt.

Dem Inhalte nach und mit Rücksicht auf die beabsichtigte Rechtswirkung können die öffentlich-rechtlichen Verfügungen sein:

1. Befehle (Gebote oder Verbote bestimmter einzelner Handlungen). Der Befehl kann ausgehen von einer vorgesetzten Behörde

[1] Loening § 53; G. Meyer §§ 8, 19—23; Sarwey, Das öffentliche Recht S. 48; Rosin, Polizeiverordnung S. 8 ff., 22 ff.; Laband II § 68; Stengel, Organisation S. 28 u. 29.

[2] Loening § 53; Laband a. a. O. II, 212 ff.

und gerichtet sein an die untergebene Behörde, welche nach Maßgabe ihrer Amtspflicht den in zuständiger Weise gegebenen Befehl befolgen muß. Das Gebot oder Verbot kann aber auch gerichtet sein an die Unterthanen, welche ebenfalls diesem Befehle nachkommen müssen, sofern er auf Grundlage eines Gesetzes und in der richtigen Form erlassen ist.

2. Erlaubniserteilungen und Ermächtigungen, durch welche die Befugnis zur Vornahme von Handlungen erteilt wird. Derartige Verfügungen können enthalten: a) die Erteilung einer Vollmacht zur Ausübung staatlicher Funktionen, entweder bloß als Recht oder auch als Pflicht; b) die Erteilung der Befugnis zur Ausübung eines subjektiven Rechts, das ohne solche Ermächtigung nicht ausgeübt werden darf, wie dies bei den verschiedenen gewerblichen Konzessionen und Approbationen der Fall ist.

3. Rechte begründende oder Rechte aufhebende Akte. a) Es kann durch eine Verfügung einem Einzelnen das Recht erteilt werden, öffentliche, dem Gemeingebrauch bestimmte Sachen in einer nicht im Gemeingebrauch liegenden Weise zu benutzen, z. B. das Fischereirecht in einem öffentlichen Flusse. b) Es kann durch die Verfügung ein Privatrecht begründet werden, z. B. die Erteilung des Patentrechts. c) Es kann durch eine Verfügung ein subjektives Recht — öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur — aufgehoben oder beschränkt werden, z. B. Zurücknahme einer gewerblichen Konzession, Enteignung eines Grundstücks.

4. Feststellungen und Beurkundungen. Hierher gehören die amtliche Statistik, die Zivilstandsregister, Meßbriefe, Schiffsregister.

5. Richterliche Entscheidungen über streitige subjektive Rechte. Diese Entscheidungen können in der Form von Richtersprüchen auftreten, wie z. B. die Urteile der Verwaltungsgerichte, und sich auch auf Privatrechte beziehen, wenn ausnahmsweise den Verwaltungsbehörden die Entscheidung bürgerlicher Rechtsstreitigkeiten übertragen ist. Derartige Urteile erlangen die Rechtskraft. Eine richterliche Entscheidung kann aber auch in der Form der einfachen Verfügung auftreten. Auch in diesem Falle kann sie die Bedeutung eines Urteils haben und rechtskräftig werden.

6. Genehmigungen. Derartige Verfügungen enthalten keine selbständigen Anordnungen, sondern treten nur zu den Handlungen der beteiligten Personen oder Selbstverwaltungskörper hinzu, z. B. die Genehmigung von gewissen Veräußerungen, Schenkungen u. s. w., die Bestätigung von Statuten u. dgl. Damit die Genehmigung die beabsichtigte Wirkung haben kann, wird vorausgesetzt, daß die zu genehmigende Handlung oder Verfügung an und für sich rechtsgültig ist.

7. Verfügungen, durch welche eine juristische Persönlichkeit geschaffen wird. Soll einem Verein, einer Anstalt, einer Stiftung die Eigenschaft einer juristischen Person beigelegt werden, so kann dies geschehen entweder durch Gesetz oder durch Entschließung des Staatsoberhaupts oder durch Verfügung einer Behörde. Dabei kann die Verleihung der juristischen Persönlichkeit in das Ermessen der Behörde gestellt sein oder erfolgen müssen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind. Die Aufhebung einer juristischen Person kann durch Verfügung nur erfolgen, wenn dies durch Gesetz ausdrücklich gestattet ist.

Soll eine Verfügung die beabsichtigte Wirkung haben, so müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: a) dieselbe muß von der zuständigen Behörde innerhalb des ihr gesetzlich überwiesenen Wirkungskreises erlassen sein; b) ihr Inhalt muß in Uebereinstimmung mit dem Gesetze sein, da eine jede Verfügung eine rechtliche Grundlage haben muß. Dies kann aber in einer doppelten Weise der Fall sein. Die Verfügung kann sich einfach als Ausführung einer speziellen gesetzlichen Vorschrift darstellen, z. B. Einziehung einer Steuer; in diesem Falle wird der Inhalt durch das Gesetz bestimmt. Es kann aber die Verfügung auch auf Grund der allgemeinen der Behörde durch ihre Kompetenz erteilten Ermächtigung, die in ihren Wirkungskreis fallenden Angelegenheiten nach ihrem Ermessen zu ordnen, erlassen sein, was bei den meisten polizeilichen Verfügungen zutrifft. Auch in diesem Falle ist die Verfügung auf Grund einer gesetzlichen Vorschrift erlassen, aus welcher allein die Behörde die Befugnis zum Erlasse der Verfügung herleitet; c) die Verfügung muß in der vorgeschriebenen Form erlassen sein. Schriftlichkeit ist nicht immer notwendig, jedoch üblich und in vielen Fällen vor-

geschrieben. Besteht eine solche Vorschrift, so ist die Einhaltung derselben Voraussetzung der Gültigkeit. Im übrigen kann die Verfügung auch mündlich erlassen sein, z. B. die Aufforderung an eine versammelte Menge, auseinanderzugehen, oder durch Zeichen erfolgen z. B. Absperrung einer Straße; d) die Verfügung muß denjenigen, welche sie befolgen sollen, ordnungsmäßig bekannt gemacht werden. Handelt es sich um Verfügungen, welche die Eigenschaft richterlicher Entscheidungen haben, so hat die Bekanntmachung in der Form der Zustellung unter Anwendung der Vorschriften der Zivilprozeßordnung oder doch nach Analogie derselben zu erfolgen. Das Gleiche ist der Fall, wenn es sich um Verfügungen (Gebote und Verbote) handelt, deren Nichtbefolgung gewisse Nachteile hat. Im übrigen wird es lediglich darauf ankommen, eine Form der Bekanntmachung zu wählen, welche mit Sicherheit darauf schließen läßt, daß die beteiligten Personen Kenntnis von dem Inhalte der Verfügung erhalten haben.

II. Polizeiliche Verfügungen.

Es sind dies solche Verfügungen, welche von den Polizeibehörden in Ausübung der Polizeigewalt erlassen werden, hauptsächlich Gebote und Verbote von Handlungen; dieselben beschränken die Freiheit der Bewegung der durch sie betroffenen Personen. Zu den polizeilichen Verfügungen werden aber auch diejenigen Bescheide gerechnet, durch welche die nach den Vorschriften der Gesetze zu gewissen Handlungen oder Thätigkeiten erforderliche polizeiliche Erlaubnis (Konzession, Genehmigung u. s. w.) erteilt oder versagt wird, weil durch solche Verfügungen über die aus polizeilichen Gründen angeordnete Beschränkung der persönlichen Handlungsfreiheit, beziehungsweise Aufhebung dieser Beschränkung im einzelnen Falle Bestimmung getroffen wird.

Die polizeilichen Verfügungen werden insofern nach manchen Gesetzgebungen besonders hervorgehoben, als die gegen solche Verfügungen zulässigen Rechtsmittel besonders geregelt sind, z. B. ist dies der Fall im preußischen Rechte (L.V.G. §§ 127—131).[1]

---

[1] Stengel, Organisation § 62.

III. Verträge.

Die Verträge, welche die Verwaltungsbehörden in Ausübung ihrer Thätigkeit abschließen, sind entweder privatrechtlicher Natur oder öffentlich-rechtlicher Natur. Verträge privatrechtlichen Inhalts schließen die Behörden ab namens des Fiskus, und unterliegen solche Verträge grundsätzlich den Vorschriften des Privatrechts, soweit nicht ausnahmsweise besondere Bestimmungen für derartige Verträge vorgeschrieben sind. Der Inhalt solcher Verträge kann durch Gesetz vorgeschrieben sein, z. B. bei Staatsanleihen u. dgl. Daß die Frage, welche Behörde zum Abschlusse solcher Verträge befugt ist, sich lediglich nach dem öffentlichen Rechte beantwortet, ist selbstverständlich.

Was die öffentlich-rechtlichen Verträge anlangt, welche von Behörden abgeschlossen werden können, so ist es nicht richtig, wenn behauptet wird, daß das Verhältnis der Ueberordnung und Unterordnung, in welchem der Staat zu seinen Unterthanen steht, den Abschluß von Verträgen zwischen Organen des Staats und Unterthanen desselben ausschließt. Richtig ist allerdings, daß es im Widerspruche mit der Souveränität des Staats stehen würde, wenn er auf einzelne aus dem Begriffe der Staatsgewalt fließende Hoheitsrechte, z. B. das Recht der Besteuerung, die Justizhoheit, verzichten, dieselben auf einzelne Unterthanen übertragen oder über die Ausübung derselben mit seinen Unterthanen Vereinbarungen treffen wollte. Dagegen ist nicht abzusehen, warum nicht über die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte im einzelnen Falle eine Vereinbarung zwischen dem Staate und seinen Unterthanen zuläßig sein sollte. Bei manchen Hoheitsrechten wird dies freilich der Natur der Sache nach ausgeschlossen sein, z. B. bei der Justizgewalt, weil hier der Staat stets als über den Parteien stehende, entscheidende Gewalt auftritt. Keinem grundsätzlichen Bedenken kann es aber z. B. unterliegen, wenn der Staat mit einem Unterthanen, welcher fortlaufend Zoll- oder Steuerbeträge zu entrichten hat, an Stelle der in jedem einzelnen Falle zu entrichtenden Gefälle einen Vertrag über eine Pauschalsumme abschließt, wie nach § 4 des Brausteuergesetzes die Zahlung der Brausteuer nach Uebereinkommen mit der Steuerbehörde durch Entrichtung einer Abfindungssumme auf einen bestimmten Zeitraum

erfolgen kann. In vielen Fällen steht es sodann im Belieben des Staats, ob er sich die notwendigen Leistungen mittels Zwangs oder auf dem Wege des Vertrags verschaffen will; so kann der Staat die Unterthanen zu gewissen öffentlichen Leistungen, z. B. der Wehrpflicht u. s. w., zwingen; er kann aber auch mit einzelnen Personen Verträge abschließen, auf Grund deren sie in die bewaffnete Macht eintreten (die Kapitulanten), wie der Staat auch seine Beamten in der Regel auf Grund von Verträgen gewinnt. Dazu treten noch die Fälle, in welchen erst das Unterthanenverhältnis begründet werden soll, was ebensogut durch einseitige Verleihung als auch durch Vertrag geschehen kann. Anlangend die Befugnis der Behörden, solche Verträge abzuschließen, so wird allerdings verlangt werden müssen, daß diese Befugnis jeweils ausdrücklich durch Gesetz festgestellt werde, da das Recht einer Behörde, ein Verhältnis durch Verfügung zu regeln, noch nicht das Recht einschließt, dies durch Vertrag zu thun; denn die Behörde kann auf ihre Befugnis, den einzelnen Fall jeweils nach ihrem Ermessen zu regeln, an und für sich nicht vertragsmäßig verzichten.

§ 40.

Informationen, Vernehmungen, Statistik, Zivilstandsregister u. s. w.[1]

I. Allgemeine Gesichtspunkte.

Die Verwaltungsorgane müssen, wenn sie mit Erfolg thätig sein wollen, vor allem die Verhältnisse und Personen, auf welche sie zu wirken und mit denen sie zu thun haben, genau kennen. Dazu genügt vielfach die bloße Beobachtung, z. B. ob ein Damm ausgebessert werden muß, ob in einer Gegend ein Notstand herrscht u. s. w. In den meisten Fällen handelt es sich aber um verwickeltere Verhältnisse, die nicht durch einfache Beobachtung erfaßt werden können, insbesondere wenn die Wirkung von Gesetzen und Einrichtungen in

[1] Stein, Handbuch der Verwaltungslehre (2. Aufl.) S. 122 bis 145; Gumplowicz, Verwaltungslehre S. 188—231; Sarwey, Allgem. Verw.R. § 19; Rümelin, Statistik, in Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie S. 465—485; Pözl, Grundriß zu Vorlesungen über Polizei §§ 21—25.

Frage kommt. Hier müssen dann andere Mittel zur Feststellung der betreffenden Thatsachen angewendet werden, Vernehmungen, statistische Erhebungen u. s. w. Zu berücksichtigen ist dabei, daß für die Verwaltung auch die Kenntnis solcher Zustände und Ereignisse Bedeutung hat, auf welche sie nicht einwirken kann, wie Naturereignisse, die Fruchtbarkeit einer Gegend u. dgl., weil die Kenntnis auch solcher Verhältnisse auf die von der Verwaltung zu ergreifenden Maßregeln von Einfluß sein kann.

II. Vernehmungen (Enqueten)

werden abgehalten, wenn es sich darum handelt, verwickeltere wirtschaftliche oder soziale Verhältnisse festzustellen. Zu diesem Zwecke werden Sachverständige oder beteiligte Personen abgehört und deren Aussagen zu Protokoll genommen. Eine gesetzliche Verpflichtung der betreffenden Personen, ihre Aussagen zu machen, besteht nicht, die Vernehmung ist auch keine eidliche. Trotzdem ist der Wert solcher Enqueten ein großer, und zwar um so größer, je mehr darauf Rücksicht genommen wird, die Aussagen solcher Personen zu erlangen, welche geneigt und befähigt sind, die betreffenden Verhältnisse von verschiedenen Gesichtspunkten aus zu betrachten.

III. Die administrative Statistik und das Meldewesen.

Die Statistik als Wissenschaft der Thatsachen und Erscheinungen geht natürlich weit über das Gebiet der Verwaltung hinaus, sie kommt auf allen möglichen Gebieten des menschlichen Lebens zur Anwendung. Hier ist die Statistik nur so weit zu berücksichtigen, als sie als Mittel für die Verwaltung angewendet wird. Für die Verwaltung kommt nun die Statistik vor allem in Betracht in der Form der Volkszählung, denn es ist begreiflicherweise für eine Reihe von Maßregeln von der größten Wichtigkeit, die Zahl der Bevölkerung eines Gebiets und deren Dichtigkeit zu kennen. Ursprünglich begnügte man sich mit einer Kopfzählung, gegenwärtig werden aber in tabellarischer Weise auch a) die persönlichen Verhältnisse (Geschlecht, Alter, Familienstand, Religion); b) die wirtschaftlichen Verhältnisse (Erwerb, Besitzstand); c) die sozialen

Verhältnisse (Stand, Beruf, Bildung u. s. w.) erhoben und festgestellt. Eine gesetzliche Verpflichtung, die von den Behörden verlangten statistischen Angaben zu machen, besteht im allgemeinen nicht, jedoch kann eine solche Verpflichtung durch Gesetz ausgesprochen werden. So hat z. B. das Reichsgesetz vom 13. März 1882, betreffend die Erhebung einer Berufsstatistik, eine solche Verpflichtung ausgesprochen und demgemäß in § 5 eine Polizeistrafe (Geldstrafe bis zu 30 Mark) für wissentlich wahrheitswidrige Beantwortung der gestellten Fragen oder Verweigerung der Angaben, welche nach dem Gesetze oder den Ausführungsvorschriften verlangt werden konnten, angedroht. Gleichzeitig verbot aber § 3 Abs. 2 „jedes Eindringen in die Vermögens- und Einkommensverhältnisse". Zur Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse dienen die Viehzählung, Erhebungen über die Verteilung des Grund und Bodens, die Zahl der Wohnhäuser an einem Orte u. dgl.

Von großer Bedeutung sind auch die Tabellen, welche über die Wareneinfuhr und -ausfuhr geführt werden. In dieser Beziehung hat das Reichsgesetz vom 20. Juli 1879, betreffend die Statistik des Warenverkehrs des deutschen Zollgebiets mit dem Auslande, eine Anmeldepflicht in Bezug auf alle über die Grenzen des deutschen Zollgebiets ein-, aus- und durchgeführten Waren — mit geringen Ausnahmen — festgestellt. Die Waren sind nach Gattung, Menge, Herkunfts- und Bestimmungsland anzugeben. Die Anmeldung muß in der Regel schriftlich durch Uebergabe eines Anmeldescheins erfolgen, welcher vom Absender auszustellen ist, während die Pflicht der Anmeldung dem Warenführer obliegt.

Auch das sogen. Meldewesen ist hier anzuführen, obwohl bei demselben in erster Linie sicherheitspolizeiliche Gesichtspunkte maßgebend sind.

IV. Die Zivilstandsregister und ähnliche Urkunden.

Die Zivilstandsregister haben zunächst den Zweck, gewisse besonders wichtige Vorgänge des menschlichen Lebens (Geburt, Heirat, Tod) in zuverlässiger Weise zu beurkunden und den Einzelnen hierdurch authentische Beweismittel über diese Thatsachen, beziehungsweise Zeit und Ort derselben zu verschaffen. Die Standesregister

sind aber begreiflicherweise sehr geeignet, die Grundlage zu statistischen Erhebungen zu bilden. In der That werden sie auch zur Statistik der Bevölkerungsbewegung verwendet, und haben auch die Bundesratsbeschlüsse vom 23. Mai 1870, 7. Dezember 1871 und 22. Juni 1875 und die hierauf erlassenen Ausführungsverordnungen der Einzelstaaten die fortlaufende Thätigkeit der Standesbeamten für die Erhebungen in Bezug auf die Bevölkerungsbewegung geregelt.

Neben den Zivilstandsregistern sind die Strafregister zu erwähnen, in welchen die gegen eine Person ausgesprochenen Verurteilungen aufgeführt werden und welche daher für die Feststellung des Leumunds von Bedeutung sind.

V. Die Organisation der Statistik.[1]

An der Spitze der Statistik im Deutschen Reiche steht das dem Reichsamt des Innern unterstellte Statistische Amt, dessen Einrichtung durch die Geschäftsinstruktion vom 23. Juni 1872 genauer geregelt ist. Ihm zur Seite stehen die verschiedenen statistischen Aemter in den Einzelstaaten.

§ 41.

Das Verfahren in Verwaltungssachen.[2]

I. Allgemeines.

Das Verfahren der Verwaltungsbehörden ist entweder ein durchaus formloses, z. B. bei Korrespondenzen der Behörden untereinander, bei Bekanntmachungen an das Publikum, im Verkehr mit Privaten, in denen es sich um eine pflegliche Thätigkeit handelt, bei gewöhnlichen Verfügungen u. dgl. In allen solchen Fällen handelt es sich lediglich darum, daß der Zweck der Mitteilung (Belehrung u. s. w.) erreicht wird; die Form, in der dies geschieht, ist nebensächlich. Dagegen ist das Verfahren der Verwaltungsbehörden in der Regel ein durchaus formelles, wenn sie in Verwaltungsstreitigkeiten, sogen. „streitigen Sachen", richterliche Entscheidungen zu fällen haben. In

---

[1] Laband I 317 f.

[2] Stengel, Organisat. §§ 4 u. 63.

solchen Angelegenheiten kann der Natur der Sache nach die Entscheidung nur ergehen auf Grund eines kontradiktorischen Verfahrens, welches im wesentlichen dem Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten nachgebildet ist. Gleichgültig ist es dabei, ob die Behörden, welche mit der Entscheidung dieser Angelegenheiten betraut sind, vollkommen die Stellung unabhängiger Gerichte haben oder nicht. Auf dieses Verfahren, das Verwaltungsstreitverfahren oder den verwaltungsgerichtlichen Prozeß, wird im nächsten Kapitel genauer einzugehen sein.

Neben den Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und den denselben in Bezug auf das Verfahren gleichgestellten Angelegenheiten gibt es aber eine große Anzahl von Angelegenheiten, welche mit Rücksicht auf ihre Wichtigkeit und Bedeutung, hauptsächlich aber auch um deswillen, weil es sich bei denselben um eine wenn auch mitunter nur vorläufige Entscheidung widerstreitender Interessen und Rechte handelt, verlangen, daß die Beschlußfassung auf Grund eines Verfahrens erfolge, welches den Beteiligten die Möglichkeit gewährt, ihre Interessen, beziehungsweise Rechte geltend zu machen, und welches auch eine gewisse Gewähr dafür bietet, daß die Beschlußfassung nur nach entsprechender cognitio causae erfolgt. Für gewisse Sachen, z. B. Gewerbeangelegenheiten, Wassersachen, Landeskulturangelegenheiten, Expropriationssachen u. s. w., ist gesetzlich ein besonderes Verfahren vorgeschrieben, welches im speziellen Teile an den betreffenden Orten zu besprechen sein wird. Es kann aber ganz allgemein für gewisse Behörden vorgeschrieben sein, daß sie die ihnen überwiesenen Sachen in einem bestimmten Verfahren erledigen. Man kann dieses Verfahren nach dem Vorgange des preußischen Rechts „Beschlußverfahren" nennen.[1] Da die Vorschriften des preußischen Rechts, welchem auch das hessische und badische Recht nachgebildet ist, in gewisser Beziehung typisch sind, so sollen dieselben etwas ausführlicher besprochen werden.

[1] Das Verfahren von den Verwaltungsbehörden ist stets dem gerichtlichen Verfahren nachgebildet, und so bildet auch das „Beschlußverfahren" eine Abschwächung der formellen Vorschriften des Verwaltungsstreitverfahrens.

II. Das Beschlußverfahren nach preußischem Rechte.
(§§ 54, 115—126 L.V.G.)

Beschlußbehörden sind der Provinzialrat, der Bezirksausschuß und der Kreis(Stadt)ausschuß. Der Provinzialrat verhandelt nur im Beschlußverfahren, der Bezirksausschuß und der Kreis(Stadt)-ausschuß dann, wenn nicht das Verwaltungsstreitverfahren gesetzlich vorgeschrieben ist, in welchem Falle dann diese Behörden als Verwaltungsgerichte thätig werden.

Die Beschlußfassung ist eine kollegiale und erfolgt nach Stimmenmehrheit; im Provinzialrat gibt jedoch bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Technische Kommunal- und Staatsbeamte können mit beratender Stimme bei den Verhandlungen vom Kollegium zugelassen werden.

Der Vorsitzende des Kollegiums hat zunächst die formelle Leitung der Geschäfte; derselbe ist aber auch befugt, namens des Kollegiums in Fällen, welche keinen Aufschub leiden oder in welchen das Sach- und Rechtsverhältnis klar liegt und die Zustimmung des Kollegiums im Gesetze nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, namens der Behörde Verfügungen zu erlassen und Bescheide zu erteilen, welche endgültig werden, wenn die Parteien nicht binnen zwei Wochen die Entscheidung des Kollegiums verlangen oder ein Rechtsmittel einlegen.

Die Beschlußfassung erfolgt, sofern nicht ausdrücklich mündliche Verhandlung vorgeschrieben ist, auf Grund der Akten; die Behörde kann jedoch mündliche Verhandlung eintreten lassen. In diesem Falle wird, insbesondere auch hinsichtlich der Beweiserhebung, nach Maßgabe der Vorschriften über das Streitverfahren verfahren. Zeugniszwang findet auch in Beschlußsachen statt.

Die Beschlußbehörden sind nicht Gerichte, aber sie haben insofern eine gewisse Selbständigkeit, als sie ihre Beschlüsse nicht nach den Weisungen einer vorgesetzten Behörde, sondern nach ihrer eigenen Ueberzeugung fassen; deshalb sind im Interesse der Unparteilichkeit den Bestimmungen über die Ausschließung und Ablehnung von Gerichtspersonen Vorschriften gegeben, nach welchen einzelne Mitglieder der Behörde in gewissen Fällen von der Beratung und Beschluß-

fassung ausgeschlossen sind. Ebenso muß, wenn in einer Angelegenheit, in welcher der Kreis(Stadt)ausschuß zu entscheiden hat, die betreffende Kreiskorporation (Stadtgemeinde) beteiligt ist, einem anderen Kreis(Stadt)ausschuß durch die vorgesetzte Behörde die Beschlußfassung übertragen werden.

Die Zuständigkeit der Beschlußbehörde im einzelnen Falle bemißt sich nach den gleichen Regeln wie die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte (forum rei sitae, forum domicilii u. s. w.). Die Beschlüsse werden zwar nicht rechtskräftig, wenn sie nicht ausnahmsweise sich auf subjektive Rechte beziehen, und kann denselben daher die exceptio rei judicatae nicht entgegengestellt werden; aber sie werden endgültig und vollstreckbar, wenn sie nicht rechtzeitig mit Beschwerde angefochten werden, beziehungsweise sie sind sofort endgültig, wenn sie gesetzlich überhaupt nicht anfechtbar oder in letzter Instanz ergangen sind. Die Vollstreckung erfolgt nach den für die Verwaltungsexekution, beziehungsweise das Verwaltungszwangsverfahren geltenden Vorschriften.

§ 42.

Die Zwangsgewalt und das Verwaltungszwangsverfahren.[1]

I. Begriff der Zwangsgewalt.

Unter Zwangsgewalt versteht man die Befugnis der Behörden, die Beobachtung und Befolgung der Gesetze und der auf Grund derselben erlassenen Anordnungen und Verfügungen im einzelnen Falle durch die dazu Verpflichteten durch Befehl und Strafandrohung (psychischen Zwang) eventuell durch physischen Zwang herbeizuführen.

Diese Zwangsgewalt steht nicht bloß den Polizeibehörden zu und ist auch nicht auf die Behörden der inneren Verwaltung beschränkt, sondern kann grundsätzlich von jeder Behörde im Umfange ihres Wirkungskreises gehandhabt werden, welche staatliche Aufgaben zu erfüllen hat, deren Erfüllung ohne Anwendung von Zwang gar nicht möglich ist[2] (Gerichtsbehörden, Steuerbehörden, Militärbehör-

[1] Stein I, 1 S. 319 ff.; Gneist, „Verwaltungsexekution" im R.L. III, 1106; Loening §§ 55 u. 56; G. Meyer, Verw.R. I § 17; Rönne I S. 434 ff.; Stengel, Organisation § 61.

[2] Daß es durchaus verfehlt ist, die Begriffe Polizei und Zwangs-

den u. s. w.). Zwang kann natürlich nur gegen Menschen, nicht gegen Sachen geübt werden.[1] Für die Ausübung der Zwangsgewalt lassen sich folgende allgemeine Grundsätze aufstellen: 1. die zwangsweise Durchführung einer Maßregel ist nur zulässig, wenn das Gesetz dieselbe gestattet und kein im Gesetze verbotener Zweck durch dieselbe erreicht werden soll, wie etwa ein mit dem Grundsatze der Glaubensfreiheit im Widerspruch stehender Konfessionswechsel; 2. es muß bei Anwendung des Zwangs das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren beobachtet werden, z. B. vorherige schriftliche Androhung der Zwangsmaßregel; 3. es dürfen nur die vom Gesetze gebilligten Mittel angewendet werden, also z. B. keine körperliche Züchtigung, wenn das Gesetz dieselbe nicht für zulässig erklärt; 4. der Zwang muß im Verhältnis stehen zu dem Zwecke, welcher erreicht werden soll, und aufhören, sobald der Widerstand aufhört.

II. Die Verwaltungsexekution.

Die gerichtliche Zwangsvollstreckung ist geregelt durch die Vorschriften der Reichsprozeßgesetze und der betreffenden Ausführungsgesetze. Was dagegen die sogen. Verwaltungsexekution anlangt, so ist zu unterscheiden zwischen denjenigen Fällen, in denen es sich um die Beitreibung von Geldbeträgen, überhaupt um vermögensrechtliche Leistungen handelt, und denjenigen, in welchen persönliche Leistungen (Handlungen oder Unterlassungen) in Frage stehen. In Fällen der ersten Art ist die Verwaltungsexekution eine Zwangsvollstreckung in das Vermögen, welche der gerichtlichen Exekution sachlich völlig gleichsteht. Die deutschen Gesetzgebungen gewähren alle den Verwaltungsbehörden, insbesondere den Finanzbehörden, zum Zwecke der Beitreibung öffentlicher Abgaben

gewalt als zusammenfallend zu betrachten, ist bereits in § 2 sub II hervorgehoben worden.

[1] Zu beachten ist, daß die im folgenden zu besprechenden Zwangsmittel in der Regel nicht von dem vorgesetzten Beamten gegen die ihm untergebenen Beamten angewendet, sondern nur gegen die Unterthanen gebraucht werden können. Zur Erzwingung des von dem Beamten auf Grund seines Dienstverhältnisses geschuldeten Gehorsams können lediglich die in den Disziplinargesetzen zugelassenen Zwangsmittel angewendet werden, wenn das Gesetz nicht, wie dies z. B. durch § 65 der Kreisordnung in Bezug auf Gemeinde- und Gutsvorsteher geschehen ist, die gewöhnlichen exekutiven Zwangsmittel für zulässig erklärt. Vgl. übrigens Loening § 27, IV Note 2.

das Recht, solche Zwangsvollstreckung in einem in der Regel der gerichtlichen Exekution nachgebildeten Verfahren vorzunehmen, mit der Einschränkung jedoch, daß die Zwangsvollstreckung in das unbewegliche Vermögen durch die ordentlichen Gerichte erfolgen muß. So hat z. B. § 14 des preußischen Ausführungsgesetzes zur Reichszivilprozeßordnung bestimmt: „Die Vorschriften der deutschen Zivilprozeßordnung über die Wirkung der Pfändung finden entsprechende Anwendung auf die auf Grund einer Entscheidung oder Anordnung der zuständigen Verwaltungsbehörde, eines Verwaltungsgerichts, einer Auseinandersetzungsbehörde oder eines solchen Instituts, dem die Befugnis zur Zwangsvollstreckung zusteht, erfolgenden Vollstreckungen." Auf Grund des § 14 Abs. 2 l. c. ist sodann am 7. September 1879 eine königliche Verordnung, betreffend das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen, ergangen, welche die Zwangsvollstreckung in das bewegliche Vermögen (körperliche Sachen, Forderungen und andere Vermögensrechte) durchaus im Anschlusse an die Vorschriften der Zivilprozeßordnung geregelt hat, während die Exekution in das unbewegliche Vermögen der gerichtlichen Zwangsvollstreckung überlassen ist. Was dagegen die Erzwingung von Handlungen und Unterlassungen anlangt, so kann die Verwaltungsbehörde folgende Zwangsmittel anwenden:[1] a) Die Behörde kann die Handlung, wenn deren Ausführung durch einen Dritten zulässig ist, auf Kosten des Ungehorsamen vollziehen lassen und die Kosten von demselben im Wege der Verwaltungsexekution beitreiben. b) Ist dies nicht möglich, wie bei Unterlassungen oder bei Handlungen, welche der Betreffende nur persönlich vornehmen kann, so kann die Behörde die Handlung, beziehungsweise Unterlassung unter Androhung einer eventuell in Haft umzuwandelnden Geldstrafe befehlen. c) Aeußersten Falls findet unmittelbarer physischer Zwang statt, welcher in Freiheitsberaubung (Verhaftung, zwangsweise Gestellung oder Vorführung), in einem Eingriff in die Vermögensrechte (Wegnahme einer Sache, zwangsweise Besichtigung einer Sache oder eines Raumes u. dgl.) oder in Anwendung von Waffengewalt bestehen kann.[2]

[1] Vgl. §§ 132—135 L.V.G.

[2] Die Anwendung der Zwangsgewalt setzt einerseits einen gültigen Befehl der Obrigkeit, andererseits Ungehorsam des Unterthanen voraus, d. h. also ein bewußtes Zu-

III. Rechtsmittel gegen Verwaltungszwangsmaßregeln.

Eine von einer Behörde angeordnete Exekutionsmaßregel kann aus einem doppelten Grunde angefochten werden, entweder deshalb, weil die Verfügung oder Entscheidung, welche zwangsweise vollzogen werden soll, ungültig, beziehungsweise anfechtbar ist, oder weil die Exekutionsmaßregel als solche ungesetzlich ist. Da die Exekution nur ein Mittel zur Durchführung anderer selbständiger Anordnungen ist,[1] so müssen, sofern die Entscheidung oder Verfügung nicht rechtskräftig oder endgültig ist, auch in der Exekutionsinstanz noch alle Rechtsmittel zugelassen werden, welche überhaupt gegen die betreffende Entscheidung oder Verfügung möglich sind. Ist die Entscheidung oder Verfügung bereits rechtskräftig oder endgültig, so sind nur Rechtsmittel gegen die Art und Weise der Exekution zulässig.

IV. Zuziehung der bewaffneten Macht zur Brechung des Widerstandes gegen obrigkeitliche Anordnungen.

Diese Zuziehung ist zulässig, wenn außerdem die staatlichen Anordnungen nicht zur Durchführung gebracht werden konnten. Nach Art. 66 der Reichsverfassung haben deshalb auch die Landesherren (abgesehen von Bayern) das Recht, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch andere in ihrem Gebiete dislozierte Truppenteile des Landheeres zu requirieren. Die bewaffnete Macht kann erst einschreiten, wenn sie von der Zivilbehörde requiriert ist.

---

widerhandeln gegen den Befehl. Deshalb können auch Exekutivstrafen nur verhängt und vollzogen werden, wenn dem zu Bestrafenden der Vorwurf des Ungehorsams gemacht werden kann, dagegen nicht, wenn demselben die Befolgung des Befehls unmöglich war, er von demselben keine Kenntnis erlangt hat u. s. w. Hiernach ist als Voraussetzung der Verhängung und Vollziehung einer Exekutivstrafe ebenso wie einer Polizei- oder Kriminalstrafe ein Verschulden des zu Bestrafenden erforderlich; im übrigen aber können allerdings die Vorschriften des Strafgesetzbuchs nicht einfach auf die Exekutivstrafen zur Anwendung gebracht werden, da beide Arten von Strafen in den Gesetzen verschieden behandelt sind.

[1] Ist eine Handlung bereits durch strafgesetzliche Vorschrift geboten oder verboten, so ist die Erzwingung des Gebots oder Verbots durch Exekutivstrafen unzulässig, da durch Androhung einer Polizei- oder kriminellen Strafe die nach dem Gesetze für zulässig erachtete Folge des Ungehorsams in einer andere Strafen ausschließenden Weise feststeht.

§ 43.

Die Zwangsenteignung und verwandte Fälle.[1]

I. Begriff der Enteignung (Expropriation).

Mit Enteignung oder Zwangsenteignung bezeichnet man dasjenige Verfahren, durch welches im öffentlichen Interesse und gegen Entschädigung Eigentum oder dingliche Rechte entzogen werden, um dieselben auf den Staat oder einen Dritten, der hier an die Stelle des Staates tritt, zu übertragen. Auch eine dauernde Belastung mit einem dinglichen Rechte fällt unter den Begriff der Enteignung, dagegen nicht eine bloß vorübergehende Occupation, z. B. bei einem Manöver. Eine Enteignung ist nicht bloß bei unbeweglichen Sachen möglich, sondern auch bei Mobilien, doch bildet die Enteignung von Immobilien den häufigeren und wichtigeren Fall, weshalb denn auch die die Zwangsenteignung regelnden Gesetze sich gewöhnlich nur auf die Enteignung von Grundeigentum beziehen, während die Enteignung von Mobilien, soweit dieselbe sich überhaupt als notwendig herausstellt, durch besondere Gesetze geregelt ist.[2]

Die Enteignung ist eine Maßregel, welche notwendig ist, wenn die Verwaltung zur Durchführung öffentlicher Aufgaben bestimmter Vermögensgegenstände bedarf, welche von den Berechtigten entweder nicht abgetreten werden wollen oder aus rechtlichen Gründen (Fideikommißqualität u. dgl.) nicht abgetreten werden können. In solchen Fällen muß das Privatrecht dem öffentlichen Interesse weichen,[3]

---

[1] G. Meyer, Verw.R. I S. 264 bis 270; G. Meyer, Recht der Expropriation (1868); Grünhut, Das Enteignungsrecht (1873); E. Meier, „Expropriation" im R.L. I, 764; Randa, Die Enteignung, in Grünhut's Zeitschrift X S. 613 ff.; Sarwey, Das öffentliche Recht u. s. w., S. 387—404 und 633 bis 639.

[2] Eine Zusammenstellung der verschiedenen deutschen Enteignungsgesetze gibt G. Meyer I S. 265 f. Hinzuzufügen ist das hessische Gesetz vom 26. Juli 1884, betreffend die Enteignung von Grundeigentum (Hirth's Annalen 1885 S. 57 ff.).

[3] Das Enteignungsrecht beruht daher auf demselben Grundsatze wie das sogen. Staatsnotrecht, welches sich insbesondere auch in der Form einer summarischen Enteignung im Falle der Dringlichkeit bei Feuers- oder Wassersgefahr oder im Kriege äußern kann.

aber nur so weit, daß zwar das Recht aufgegeben werden muß, aber Entschädigung dafür geleistet wird.

Daß nicht bloß die deutschen Einzelstaaten das Recht der Expropriation haben, sondern auch dem Reiche dies Recht zusteht, soweit es dasselbe zur Erreichung seiner Aufgaben bedarf, ist mit Rücksicht auf den staatlichen Charakter des Reichs selbstverständlich und geht überdies aus verschiedenen reichsgesetzlichen Vorschriften hervor (vgl. z. B. Art. 41 R.V., wo dem Reiche das Expropriationsrecht in Bezug auf die Anlage von Eisenbahnen ausdrücklich beigelegt ist). Die Zwecke, zu deren Erfüllung das Expropriationsverfahren eingeleitet werden darf, sind entweder allgemein im Gesetze angegeben (z. B. bayer. G. v. 17. Nov. 1837), oder es wird der Zweck im einzelnen Falle durch ein Spezialgesetz ausgesprochen, oder es ist durch gesetzliche Vorschrift der Landesherr oder eine Behörde ermächtigt, im einzelnen Falle die Zulässigkeit der Zwangsenteignung aus Gründen des öffentlichen Wohls für ein bestimmtes Unternehmen auszusprechen (z. B. preuß. G. v. 11. Juni 1874).

Expropriant ist der Staat, wenn er selbst das gemeinnützige Unternehmen ausführt. Es kann aber auch einer Gemeinde, einer Korporation und selbst Privaten, z. B. einer Gesellschaft, wie einer Privateisenbahngesellschaft, das Expropriationsrecht verliehen sein. Expropriat ist diejenige physische oder juristische Person, welche im gegebenen Falle zu Gunsten einer öffentlichen Unternehmung ein Privatrecht aufgeben soll. Auch der Staat kann Expropriat sein, wenn er nicht selbst das Unternehmen ausführt, sondern dies durch eine dritte Person geschieht. In einem solchen Falle kommen dann die Vorschriften über Unveräußerlichkeit des Staatsguts nicht zur Anwendung.

II. Das Enteignungsverfahren.

Steht es auf Grund einer allgemeinen gesetzlichen Vorschrift, oder eines Spezialgesetzes, oder einer Verfügung des Landesherrn, beziehungsweise der zuständigen Behörde fest, daß für das betreffende Unternehmen von dem Enteignungsrechte Gebrauch gemacht werden kann, so werden die Gegenstände (Grundstücke und Rechte), welche zu dem fraglichen Zwecke enteignet werden sollen, beziehungsweise müssen, im einzelnen festgestellt und genau bezeichnet. Es

geschieht dies durch Beschluß der zuständigen Behörde (Ministerium, Regierung, Bezirksausschuß u. s. w.) in der Regel nach einem kontradiktorischen Verfahren, in welchem die Beteiligten Gelegenheit haben, ihre Einwendungen in Bezug auf die Gegenstände der Enteignung geltend zu machen. Durch diesen Beschluß tritt insofern die Perfektion der Enteignung ein, als durch denselben Expropriant und Expropriat in Bezug auf den Enteignungsgegenstand gebunden werden. Der Eigentumsübergang tritt erst später ein, doch erfolgt derselbe nach manchen Gesetzen (z. B. dem preuß. G. v. 11. Juni 1874) ebenfalls durch einen (späteren) Verwaltungsbeschluß und ist nicht abhängig von der Umschreibung im Grundbuche.

Ist der die Gegenstände der Enteignung feststellende Beschluß nicht mehr anfechtbar, so erfolgt die Feststellung der Entschädigung. Die endgültige Feststellung derselben hat stets von den ordentlichen Gerichten im Rechtswege zu erfolgen, doch überlassen es häufig die Gesetze (z. B. preuß. G. v. 11. Juni 1874) der Verwaltungsbehörde, die Entschädigung vorläufig durch Beschluß festzusetzen, welcher endgültig wird, wenn nicht binnen einer bestimmten Frist der Rechtsweg ergriffen wird.

Die Entschädigung des Expropriaten ist in der Regel in Geld zu gewähren, nur ganz ausnahmsweise kann sie auch in Ueberlassung von Grundstücken erfolgen; in derselben soll dem Expropriaten voller Ersatz des Schadens gegeben werden. Die Entschädigung beschränkt sich daher nicht auf den bloßen Verkaufswert der Sachen, sondern umfaßt auch den Wert, welchen das entzogene Recht speziell für den Expropriaten hatte, jedoch nicht den etwaigen Affektionswert.[1]

Auch dritte Personen, Pächter, Mieter u. s. w., sind zu entschädigen, entweder besonders oder durch Anweisung auf die dem Hauptexpropriaten zu gewährende Entschädigung. Pfandgläubiger werden stets auf die dem Hauptexpropriaten zugebilligte Entschädigung verwiesen.

[1] Wird von einem Grundstück ein so großer Teil expropriiert, daß der Rest zu dem ursprünglichen Zwecke nicht verwendbar oder kleiner ist als ein im Gesetz festgesetztes Minimum, so ist der Unternehmer nach den meisten Gesetzen verpflichtet, das ganze Grundstück zu expropriieren.

Der Besitzübergang der expropriierten Sache auf den Expropriaten erfolgt grundsätzlich erst nach der Zahlung oder gerichtlichen Hinterlegung der Entschädigungssumme.

Von der Beobachtung des ordentlichen Verfahrens kann in dringenden Fällen Umgang genommen werden. Insbesondere kann in solchen Fällen gestattet werden, daß die Besitzergreifung der Enteignungsobjekte schon vor der endgültigen Feststellung der Entschädigung stattfinde. So bestimmt z. B. der Art. 34 des preußischen Gesetzes vom 11. Juni 1874, daß der Bezirksausschuß auf Antrag des Unternehmers anordnen kann, daß der Besitzübergang noch vor Erledigung des Rechtswegs über die Entschädigung erfolge, sobald die provisorisch festgesetzte Entschädigungs- oder Kautionssumme hinterlegt ist. In solchen Fällen ist aber der Expropriat befugt, vorher die Feststellung der Gebäude und künstlichen Anlagen des Grundstücks durch das Amtsgericht der belegenen Sache vornehmen zu lassen.

Das Enteignungsverfahren greift selbstverständlicherweise nur Platz, wenn der Eigentümer, beziehungsweise derjenige, welchem das zu enteignende Recht zusteht, dasselbe nicht freiwillig abtritt. Findet eine freiwillige Abtretung statt, so liegt ein Kaufgeschäft vor, welches zunächst nach den Vorschriften über den Kaufvertrag zu beurteilen ist. Jedoch wird anzunehmen sein, daß der Verkäufer sich nicht schlechter stellen wollte, als er bei Durchführung des Enteignungsverfahrens gestanden haben würde, und wird daher der Vertrag nach den Vorschriften über die Enteignung insoweit zu beurteilen sein, als dieselben dem Verkäufer günstiger sind als die Regeln des Kaufvertrags. Jedenfalls wird dies der Fall sein müssen, wenn bereits durch Verfügung der zuständigen Behörde feststeht, daß der betreffende Gegenstand der Expropriation unterliegen wird.[1] Abgesehen von solchen Fällen kann man die Enteignung schon wegen des Mangels der Freiwilligkeit nicht als Kaufgeschäft betrachten. Es liegt vielmehr eine Verwaltungsmaßregel vor, welche rechtlich ebenso zu beurteilen ist wie andere, aus polizeilichen Gründen erfolgende behördliche Eingriffe in das Privatvermögen. Der Eigentumsüber-

[1] Vgl. z. B. preußisches Gesetz vom 11. Juni 1874 §§ 16, 17.



gang erfolgt daher nicht auf Grund eines Vertrags, sondern auf Grund einer behördlichen Anordnung. Begreiflicherweise trifft das auch in denjenigen Fällen zu, in denen zwar eine gütliche Einigung über den Entschädigungsbetrag zustande kommt, aber die Enteignung der betreffenden Gegenstände bereits durch Beschluß der Behörde ausgesprochen ist.

III. Der Zwangsenteignung ähnliche Fälle. Entziehung von Mobilien.

Wie die Expropriation sind zu beurteilen diejenigen Fälle, in denen sich die Eigentümer von Grundstücken im öffentlichen Interesse Beschränkungen ihres Eigentums und Eingriffe in dasselbe gegen Entschädigung gefallen lassen müssen. Hierher gehören vor allem die sogen. Rayonbeschränkungen, welchen auf Grund des Reichsgesetzes vom 21. Dezember 1871, betreffend die Beschränkung des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen, die innerhalb eines bestimmten Umkreises um eine Festung herumliegenden Grundstücke unterworfen sind, so daß auf denselben nicht oder nur in gewisser Weise gebaut werden darf u. s. w. Ferner sind zu erwähnen die Beschränkungen, welchen die Uferbesitzer öffentlicher Flüsse hinsichtlich des Leinpfads, in Bezug auf die Anlegung von Uferschutzbauten auf ihrem Grund und Boden u. s. w. unterliegen (vgl. z. B. preuß. G. v. 20. August 1883).

Von einer Enteignung von Mobilien kann sodann gesprochen werden in denjenigen Fällen, in welchen nach Maßgabe der Reichsgesetze, betreffend die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen und die Maßregeln gegen die Reblauskrankheit, Tiere, Pflanzen u. s. w. dem Eigentümer gegen Entschädigung weggenommen und im öffentlichen Interesse vernichtet werden. Einzelne dieser Fälle werden im speziellen Teile noch genauer zu besprechen sein.

Drittes Kapitel.

Die Kontrollen der Verwaltung und die Verwaltungsrechtsprechung.

1. Abschnitt.

Die verschiedenen Kontrollen.[1]

§ 44.

Die Kontrollen im allgemeinen. Die parlamentarische Kontrolle.

I. Allgemeine Gesichtspunkte.

Die Verwaltungsbehörden haben die Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft zu erfüllen, und demgemäß hat jede Behörde in dem ihr angewiesenen Wirkungskreise danach zu streben, die ihr anvertrauten Interessen in möglichst zweckentsprechender Weise zu fördern. Bei dieser ihrer Thätigkeit haben aber die Verwaltungsbehörden eine Reihe von Schranken, zunächst rechtlicher Natur, indem sie die in Bezug auf Organisation, Zuständigkeit, Verfahren gegebenen Rechtsvorschriften zu beobachten haben und in die private wie öffentliche Rechtssphäre der Unterthanen nur unter den vom Gesetze festgestellten Voraussetzungen und unter Beobachtung der vorgeschriebenen Förmlichkeiten eingreifen dürfen. Die Verwaltungsorgane dürfen aber nicht bloß in die Rechte der Einzelnen nicht eingreifen, sondern sie sollen auch die Interessen der Einzelnen nicht ohne durch das öffentliche Wohl gebotene Notwendigkeit verletzen. Endlich ist es selbstverständlich, daß die Thätigkeit der Verwaltungsorgane stets die Förderung der Interessen der staatlichen Gesamtheit bezwecken muß und ein einzelnes Organ die Einheit der Verwaltung durch seine Thätigkeit nicht stören darf.

Damit von den Verwaltungsorganen diese Schranken beobachtet werden, besteht eine dreifache Kontrolle:

[1] Sarwey, Allgem. Verw.R. §§ 36, 39, 60; Gneist, Englisches Verw.R. (3. Aufl.) S. 320 ff.; Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 131–206.

1. die parlamentarische Kontrolle; 2. die Verwaltungskontrolle; 3. die gerichtliche Kontrolle.

Die parlamentarische Kontrolle wird sofort genauer zu erörtern sein; die Verwaltungskontrolle wird den Gegenstand des nächsten Paragraphen bilden; was dagegen die gerichtliche Kontrolle anlangt, so ist dieselbe selbst wieder eine dreifache, indem sie ausgeübt wird a) durch den Zivilrichter, b) durch den Strafrichter, c) durch den Verwaltungsrichter. Die Kontrolle, welche durch den Zivilrichter oder Strafrichter ausgeübt wird, tritt in der Weise ein, daß gelegentlich eines Zivil- oder Strafprozesses die Rechtsgültigkeit einer Verordnung oder Verfügung zur Untersuchung und Prüfung gelangt. Es ist dies insbesondere dann der Fall, wenn gegen einen Beamten wegen Ersatz des in Ausübung seines Amtes durch Ueberschreitung der ihm gesteckten rechtlichen Schranken von ihm verursachten Schadens Zivilklage gestellt oder wegen Mißbrauch der Amtsgewalt Strafklage erhoben ist, oder bei einer Untersuchung wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt gemäß der §§ 110 ff. des Reichsstrafgesetzbuchs die Vorfrage zu beantworten ist, ob der Beamte, dem Widerstand geleistet wurde, in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes handelte, oder die Behörde, deren Anordnungen nicht befolgt wurden, sich innerhalb ihrer Zuständigkeit gehalten hat.

Die gerichtliche Kontrolle, welche durch den Zivil- oder Strafrichter ausgeübt wird, ist stets eine mittelbare, d. h. das Gericht kann nicht direkt in den Gang der Verwaltung eingreifen; es kann also die betreffende Maßregel des Verwaltungsorgans nicht rückgängig machen oder aufheben, weil sie dem Rechte widerspricht, sondern es kann nur aus dem von ihm angenommenen Mangel der rechtlichen Gültigkeit der Verordnung, Verfügung u. s. w. für die zivilrechtliche oder strafrechtliche Beurteilung des ihm unterliegenden Falles seine Folgerungen ziehen. Deshalb fällt auch die weitere Erörterung dieser Formen der Kontrolle zusammen mit der Besprechung der verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen der zivilrechtlichen Verschuldung oder der strafrechtlichen Schuld in gewissen Fällen und ist daher hier nicht weiter zu verfolgen.[1] Die dritte Art der ge-

[1] Ebenso gehört auch die Erörterung der Frage nicht hierher, ob und inwieweit der Staat aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten

richtlichen Kontrolle, die Kontrolle des Verwaltungsrichters, wird im zweiten Abschnitte dieses Kapitels näher zu besprechen sein, so daß hier nur noch kurz die sogen. parlamentarische Kontrolle zu besprechen ist.

II. Die parlamentarische Kontrolle.

Dieselbe wird ausgeübt durch die Volksvertretung gegenüber der Regierung, d. h. der Gesamtheit der mit der Verwaltung betrauten Organe, in erster Linie gegenüber den an der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige stehenden verantwortlichen Ministern. Die Volksvertretung wirkt nämlich nicht bloß mit bei dem Zustandekommen der Gesetze im materiellen Sinne, sondern sie hat nach allen Verfassungen auch einen weitgehenden Einfluß auf die Verwaltung in einer doppelten Weise. Einmal bedürfen verschiedene Verwaltungsakte zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Volksvertretung, müssen also in der Form des Gesetzes erlassen werden; es gilt dies insbesondere von besonders wichtigen Maßregeln der Finanzverwaltung, wie der Aufstellung des Staatshaushaltsetats, der Aufnahme von Staatsanleihen und der Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staats. Ferner übt die Volksvertretung eine eingehende Kontrolle der gesamten Staatsverwaltung aus, zunächst in finanzieller Beziehung bei der Feststellung des Haushaltsetats, wie auch bei der Prüfung und Entlastung der von der Regierung zu stellenden Staatsrechnung. Die parlamentarische Kontrolle beschränkt sich aber nicht auf die Finanzverwaltung, beziehungsweise die finanzielle Seite der Verwaltung, sondern umfaßt die sämtlichen Verwaltungszweige in ihren verschiedenen Richtungen. Zu diesem Zwecke kann sich die Volksvertretung mit Adressen an die Krone wenden und in denselben Wünsche und Beschwerden bezüglich der Verwaltung vortragen, sie kann die Minister über Verwaltungsmaßregeln interpellieren, sie kann an sie gerichtete Beschwerdeschriften und Eingaben den Ministern mit dem Verlangen um Auskunft überweisen u. s. w. Nach manchen Verfassungen (z. B. Art. 82. preuß. V.U.)[1] hat auch die Volksvertretung das Recht,

haftet; vgl. darüber E. Loening, Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten (1879) und Freund im Archiv für öffentliches Recht I S. 108 ff., 365 ff.

[1] Vgl. darüber Rönne I S. 290 bis 296.

behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen zu ernennen. Das äußerste Mittel der parlamentarischen Kontrolle ist die Ministeranklage; hier geht die parlamentarische Kontrolle in die gerichtliche über.

Während die durch die Gerichte ausgeübte Kontrolle stets sich nur auf die Frage der Rechtsgültigkeit der betreffenden Verwaltungsakte erstrecken kann, nicht aber darauf, ob die Maßregel zweckmäßig war oder nicht, kann die parlamentarische Kontrolle sowohl die Rechtsgültigkeit wie die Zweckmäßigkeit der Regierungsmaßregeln zum Gegenstande haben. Da jedoch die Volksvertretung nur in den vom Gesetze ausdrücklich festgestellten Fällen in die Thätigkeit der sogen. Exekutive, d. h. die Verwaltung, eingreifen darf, so ist die parlamentarische Kontrolle im allgemeinen nur eine mittelbare, deren Wirksamkeit überdies im wesentlichen von dem politischen Einflusse abhängt, welchen die Volksvertretung auf die Regierung auszuüben in der Lage ist.

§ 45.

Die Verwaltungskontrolle. Das Beschwerdeverfahren.

I. Die Verwaltungskontrolle

wird zunächst ausgeübt innerhalb des Organismus der Verwaltung, dadurch, daß die vorgesetzten Behörden gegenüber den untergebenen Behörden die Disziplinargewalt haben und vermöge derselben die untergeordneten Beamten dazu anhalten können, gesetzmäßig zu handeln und das Beste der staatlichen Gesamtheit und des denselben anvertrauten Dienstzweiges wahrzunehmen.

Eine weitere Art der Verwaltungskontrolle ist ferner diejenige, welche in rechnerischer und finanzieller Beziehung durch die Oberrechnungskammer (den obersten Rechnungshof) ausgeübt wird.[1] Diese Kontrolle hat zunächst die kalkulatorische Prüfung der Rechnungen der verschiedenen staatlichen Kassenbehörden zum Gegenstande,

[1] Hertel, Die preußische Oberrechnungskammer (oberster Rechnungshof des Deutschen Reichs), ihre Geschäfte, Einrichtung und Befugnisse (1885).

erstreckt sich aber auch darauf, daß die Finanzverwaltung in Bezug auf Einnahmen und Ausgaben nach dem Etatsgesetze und unter Beobachtung der für die Verwaltung des Staatsvermögens u. s. w. gegebenen Vorschriften geführt werde. Endlich wird die Verwaltungskontrolle noch ausgeübt auf Grund des Oberaufsichtsrechts, welches a) von den dazu bestimmten staatlichen Behörden gegenüber den Selbstverwaltungskörpern geübt wird (vgl. darüber § 31), b) die vorgesetzten Verwaltungsbehörden gegenüber den untergebenen handhaben. Diese Oberaufsicht erstreckt sich nicht bloß auf den Geschäftsgang und die formelle Behandlung der Geschäfte seitens der betreffenden Behörde, sondern auch auf den Inhalt der von derselben getroffenen Beschlüsse, Entscheidungen und Verfügungen und kann von der vorgesetzten Behörde sowohl von Amts wegen geltend gemacht werden, als infolge einer Beschwerde, welche die durch die fragliche Verfügung u. s. w. betroffene Partei erhoben hat. Die in dieser Weise ausgeübte Kontrolle hat sowohl die Gesetzmäßigkeit wie die Zweckmäßigkeit der betreffenden Maßregeln zum Gegenstande.

Wie bereits in § 34 hervorgehoben, besteht nun zwischen den Behörden, welche eine richterliche Stellung einnehmen, wie die Verwaltungsgerichte, oder welche doch eine den Gerichten ähnliche Selbständigkeit besitzen, wie die preußischen Beschlußbehörden, und anderen Verwaltungsbehörden insofern ein Unterschied, als die erstere Klasse von Behörden Weisungen der vorgesetzten Behörde in Bezug auf den Inhalt ihrer Beschlüsse, Verfügungen u. s. w. nicht zu befolgen braucht und die vorgesetzte Behörde nur dann in die Kompetenz der untergeordneten eingreifen darf, wenn der Beschluß derselben noch nicht endgültig und durch ein in gehöriger Frist und Form eingelegtes Rechtsmittel angefochten ist.

Die Beschwerde, durch welche im einzelnen Falle das Einschreiten der vorgesetzten Behörde veranlaßt wird, ist, wie sich schon aus dem soeben Gesagten ergibt, entweder an gewisse Fristen und Förmlichkeiten und den Instanzenzug gebunden, oder eine formlose Beschwerde, welche an die vorgesetzten Dienstaufsichtsbehörden gerichtet wird. Dieselben können aus einer solchen formlosen Beschwerde den Anlaß zu einem Verfahren nehmen, sind aber dazu jedenfalls dem Beschwerdeführer gegenüber nicht verpflichtet. Anders bei der

formellen Beschwerde, auf welche hin ein Verfahren eingeleitet und eine Entscheidung gefällt werden muß.

II. Das Beschwerdeverfahren nach preußischem Recht.[1]

Im Anschlusse an das in § 41 dargestellte Beschlußverfahren hat das Landesverfassungsgesetz in den §§ 50—53 und 121—126 das Beschwerdeverfahren geregelt. Nach § 50 werden Verfügungen (Bescheide, Beschlüsse) in Verwaltungssachen in der Regel mittels Beschwerde oder Klage im Verwaltungsstreitverfahren angefochten. Die Beschwerde, welche binnen zwei Wochen präklusiver Frist eingelegt werden muß, ist in der Regel ausgeschlossen, wenn gesetzlich die Klage zugelassen ist. Die Zulässigkeit der Beschwerde schließt jedoch die Befugnis der staatlichen Aufsichtsbehörden nicht aus, innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit Verfügungen und Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu setzen oder diese Behörden mit Anweisungen zu versehen.

Gegen die Beschlüsse des Kreis(Stadt)ausschusses findet in der Regel die Beschwerde an den Bezirksausschuß, gegen die erstinstanziellen Beschlüsse des Bezirksausschusses die Beschwerde an den Provinzialrat statt, dessen Beschlüsse ebenso wie die zweitinstanziellen Beschlüsse des Bezirksausschusses endgültig sind. Die Anbringung der Beschwerde hat aufschiebende Wirkung, jedoch können Verfügungen, Bescheide und Beschlüsse zur Ausführung gebracht werden, sofern dieselbe nach dem Ermessen der Behörde ohne Nachteil für das Gemeinwesen nicht ausgesetzt bleiben kann. Ausgenommen sind nur Beschlüsse, welche Haftstrafen verhängen, welche begreiflicherweise niemals provisorisch vollstreckt werden dürfen.

Die Einbringung der Beschwerde gegen die im vorstehenden erwähnten Beschlüsse des Kreisausschusses u. s. w. steht nicht bloß den durch dieselben betroffenen Parteien, sondern auch aus Gründen des öffentlichen Interesses den Vorsitzenden der Behörden zu. Will der

[1] Stengel, Organisation S. 485 ff. — Vgl. auch die badische Verordnung vom 31. August 1884, das Verfahren in Verwaltungssachen betreffend, §§ 28 ff. Nach § 28 ist jeder, dessen rechtliches Interesse durch eine Entscheidung oder Verfügung der Verwaltungsbehörden beeinträchtigt sein kann, dagegen zu rekurrieren befugt, ausgenommen wenn ihm das Recht des Rekurses durch besondere Gesetze entzogen ist.

Vorsitzende von dieser Befugnis Gebrauch machen, so hat er dies dem Kollegium sofort mitzuteilen. Es bleibt dann die Zustellung des Beschlusses einstweilen, jedoch längstens drei Tage ausgesetzt; sie erfolgt mit der Eröffnung, daß die Beschwerde im öffentlichen Interesse eingelegt sei. Ist die Zustellung ohne diese Eröffnung erfolgt, so gilt die Beschwerde als zurückgenommen. Die Gründe der Beschwerde sind den Beteiligten zur schriftlichen Erklärung innerhalb zwei Wochen mitzuteilen. Eine vorläufige Vollstreckung des angefochtenen Beschlusses ist in diesen Fällen ausgeschlossen (§ 123 l. c.).

Von dem Grundsatze, daß endgültige Beschlüsse nicht weiter angefochten werden können, enthält § 126 l. c. eine Ausnahme, indem danach der Oberpräsident endgültige Beschlüsse des Provinzialrats, der Regierungspräsident endgültige Beschlüsse des Bezirksausschusses und der Landrat, beziehungsweise der Vorsitzende des Kreis(Stadt)-ausschusses endgültige Beschlüsse dieser Behörde mit aufschiebender Wirkung anfechten kann, wenn die Beschlüsse die Befugnisse der Behörde überschreiten oder das bestehende Recht, insbesondere auch die von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen verletzen. Die Anfechtung erfolgt mittels Klage beim Oberverwaltungsgericht. Die Behörde, deren Beschluß angefochten wird, ist befugt, zur Wahrnehmung ihrer Rechte in dem Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht einen besonderen Vertreter zu wählen.[1]

Das Verfahren in der Beschwerdeinstanz ist das bereits besprochene Beschlußverfahren; die Verhandlungen sind daher in der Regel schriftlich, und findet demgemäß vor der Beschwerdebehörde ein Schriften-

[1] Die eigentümliche Anfechtung der endgültigen Beschlüsse der Beschlußbehörden und die Einlegung der Beschwerde im öffentlichen Interesse durch den Vorsitzenden hängt offenbar damit zusammen, daß es sich hier um Behörden handelt, welche der Mehrzahl ihrer Mitglieder nach aus Laien bestehen und welche eine den Gerichten ähnliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit haben. Schien es diesen Behörden gegenüber zur Wahrung der öffentlichen Rechtsordnung und des öffentlichen Interesses geboten, eine besondere außerordentliche Anfechtung zuzulassen, so war es im Interesse der Unabhängigkeit der Behörden notwendig, insoweit es sich um endgültige Beschlüsse handelte, die Anfechtung nur aus besonderen Gründen vor dem Oberverwaltungsgerichte zuzulassen. Bei der Einlegung der Beschwerde aus Gründen des öffentlichen Interesses ersetzt der Vorsitzende die fehlende Staatsanwaltschaft, wie dies auch im Verwaltungsstreitverfahren der Fall ist (vergleiche § 52).

wechsel statt. Selbstverständlicherweise kann aber, wie in anderen Beschlußsachen, auch in Beschwerdeangelegenheiten mündliche Verhandlung stattfinden.

---

2. Abschnitt.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.[1]

§ 46.

Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

I. Die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Als Fiskus unterwirft sich der Staat grundsätzlich den Vorschriften des Privatrechts; es unterliegt daher auch keinem Bedenken, daß der Fiskus in seinen Rechtsstreitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten Recht nimmt, da der Staat als Fiskus sich seinen Unterthanen auf dem Boden des Privatrechts gleichberechtigt gegenüberstellt. Der Staat tritt aber den Staatsangehörigen vor allem als souveräne Macht entgegen, welche als solche insbesondere beim Erlasse von Gesetzen rechtliche Schranken nicht hat und deshalb einer Rechtsprechung nicht unterworfen sein kann. Ist der Staat als souveräne Macht gegenüber den Staatsangehörigen durch rechtliche Schranken nicht gebunden, und steht es daher an und für sich im Ermessen der staatlichen Gemeinschaft, den privaten wie öffentlichen Rechtskreis der

[1] O. Baehr, Der Rechtsstaat (1864); Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg (1870); derselbe, Der Rechtsstaat (2. Aufl. 1879); Stengel, Die Uebertragung der Verwaltungsrechtsprechung u. s. w., in Annalen (1875) S. 1314 ff.; derselbe, Das öffentliche Recht u. s. w., ebendaselbst 1876 S. 808 ff., 897 ff.; derselbe, Die preußische Verwaltungsreform u. s. w., in Schmoller's Jahrbuch VII (1883) S. 173 ff.; derselbe, Organisation § 7 und §§ 64—72; Schmitt, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege (1879); Stein, Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege, in Grünhut's Zeitschrift VI S. 27 ff. und 297 ff.; Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege (1880); derselbe, Allgem. Verw. R. S. 140 ff.; L. Jolly, Die Verwaltungsgerichte, in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft XXXIV S. 575 ff.; Loening, Die deutsche Verwaltungsrechtspflege, in Schmoller's Jahrbuch V S. 801 ff.; derselbe, Verw. R. S. 771 ff.; G. Meyer, Verw. R. I S. 28 ff.; Kirchenheim, Einführung in das Verw R. S. 93—103.

Staatsangehörigen beliebig zu begrenzen, so ist es doch ebenso klar, daß diejenigen Organe des Staats, welchen die Ausübung der Staatsgewalt und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben im einzelnen übertragen ist, verpflichtet sind, gesetzmäßig zu handeln, d. h. die Rechtsvorschriften in Bezug auf ihre Zuständigkeit, die Förmlichkeiten des Verfahrens, die anzuwendenden Mittel u. s. w., zu beobachten und in die privaten wie öffentlichen Rechte der Staatsangehörigen nur in solchen Fällen einzugreifen, in welchen das Gesetz einen solchen Eingriff für zulässig erachtet. Darüber nun, daß diese rechtlichen Schranken von den Organen des Staats beobachtet werden, ist eine Kontrolle möglich und im Interesse der Aufrechthaltung der Rechtsordnung auch notwendig. Entsteht zwischen einem staatlichen Organe und einem Staatsangehörigen Streit darüber, ob die rechtlichen Schranken von der öffentlichen Behörde eingehalten worden sind, beziehungsweise ob dieselbe durch ihre Verfügung u. s. w. den Staatsangehörigen in seinen Rechten verletzt hat, so ist über diesen Streit die Entscheidung eines Gerichts zulässig; denn es wird auf diese Weise nicht der Staat als souveräne Macht einem Gerichte unterstellt, sondern es wird lediglich eine gerichtliche Kontrolle darüber ausgeübt, ob das einzelne, bei seiner Thätigkeit an rechtliche Schranken gebundene Organ des Staats diese Schranken eingehalten hat. Die Einrichtung, durch welche diese Kontrolle ausgeübt wird, ist die sogen. Verwaltungsgerichtsbarkeit. Gegenüber der Kontrolle, welche durch die Zivilgerichte und die Strafgerichte in der gleichen Richtung in indirekter Weise ausgeübt wird, ist die Kontrolle der Verwaltungsgerichte eine direkte; die angefochtene Verfügung u. s. w. wird in Bezug auf ihre rechtliche Gültigkeit unmittelbar der Prüfung des Gerichts unterstellt. Wie sofort darzulegen sein wird, setzt die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine gewisse Entwickelung des Rechts voraus.

II. Geschichtliche Entwickelung.

Was zunächst das Mittelalter und die Zeiten des alten Deutschen Reichs anlangt, so mag hier nur daran erinnert werden, daß nach altgermanischer Auffassung, welche während des ganzen Mittelalters herrschend war, der deutsche König und seine Beamten wegen ihrer Amtshandlungen vor Gericht belangt werden konnten,

gleichgültig, ob es sich um privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Ansprüche im heutigen Sinne des Worts handelte. Der König nahm Recht vor dem Pfalzgrafen bei Rhein.[1] Nach Errichtung des Reichskammergerichts war es ebenfalls zweifellos, daß der Kaiser durch den Reichsfiskal als Kläger vor dem Reichskammergerichte Recht nahm; dagegen war darüber Streit, ob der Kaiser vor dem Reichskammergerichte verklagt werden konnte, da er als Souverän des Reichs Anspruch auf Unverantwortlichkeit hatte.

Anlangend dagegen die Landesherren, so konnte während des Bestehens der Verfassung des alten Deutschen Reichs darüber im Prinzip ein Zweifel nicht bestehen, daß sie vor den Reichsgerichten verklagt werden konnten, da sie ebenso wie ihre Unterthanen der Reichsgewalt unterworfen waren und die Landeshoheit nur nach Maßgabe des im Reiche geltenden Rechts ausüben konnten. Ein Unterschied zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten wurde dabei in keiner Weise gemacht.

Je mehr nun die Landesherren bestrebt waren, die aus einer Reihe einzelner Befugnisse sich zusammensetzende Landeshoheit zu einer umfassenden Staatsgewalt umzubilden und auszugestalten, um so hemmender empfanden sie die ihrer Thätigkeit durch die Privilegien, Freiheiten und sonstigen „wohlerworbenen Rechte" der Unterthanen gesteckten Schranken, deren Ueberschreitung sie jederzeit einem Prozesse vor den Reichsgerichten aussetzte, und sie suchten sich daher dieser Schranken zu entledigen. Es geschah das in der Weise, daß man unter prinzipieller Anerkennung der Zuständigkeit der Reichsgerichte für Klagen aller Art gegen die Landesherren die Ansicht zur Geltung zu bringen suchte, daß die Landesherren bei Ausübung der „Polizei" grundsätzlich durch die wohlerworbenen Rechte ihrer Unterthanen nicht beschränkt seien.[2] Daneben beschränkte man allerdings die Zulässigkeit der Klagsachen gegen Landesherren auch noch in der Weise, daß z. B. der jüngste Reichsabschied (vom Jahre 1654) §§ 105, 106 die Reichsgerichte anwies, Klagen der Unterthanen gegen ihre Obrigkeit „nicht leichtlich anzunehmen und nicht Prozesse zu erkennen oder

[1] H. Schulze, Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts S. 11.

[2] Pfizer, Ueber die Grenzen der Verwaltungs- und Ziviljustiz (1828) S. 61 ff.

Mandate zu erlassen, bevor von der Obrigkeit ein Bericht über die Sache eingefordert worden sei, und dabei das Recht der Obrigkeit, in Polizei-, Zunft- und Handwerkssachen Verordnungen und Statuten zu erlassen und nach Gelegenheit der Läufft und Zeiten zu widerrufen und zu ändern, wohl zu beachten."

Dazu trat noch ein weiterer Umstand. Nachdem nämlich schon im Mittelalter anerkannt worden war, daß der Landesherr in fiskalischen Angelegenheiten von seinen eigenen Gerichten belangt werden könne, wurde es etwa im vorigen Jahrhundert namentlich in den größeren Territorien Grundsatz, daß der Landesherr in Kammer- und Domänensachen und den damit zusammenhängenden Angelegenheiten nicht vor den Reichsgerichten, sondern vor den eigenen Gerichten belangt werden müsse. Da nun eine scharfe Trennung zwischen Justiz und Verwaltung nirgends durchgeführt war, so wurden diese Streitsachen in der Regel den mit der Verwaltung der Domänen, Finanz- und Polizeiangelegenheiten betrauten Kollegien übertragen.[1]

Trotz aller dieser Beschränkungen und Ausnahmen galt bis zur Auflösung des Deutschen Reichs der Grundsatz, daß die Landesherren wegen mißbräuchlicher Ausübung der Landeshoheitsrechte von den Reichsgerichten belangt werden konnten. Für die größeren Territorien konnte freilich bei der Schwäche der Reichsgewalt von einer praktischen Anwendung dieses Prinzips nicht gesprochen werden.

III. Das 19. Jahrhundert. Der Grundsatz der Trennung der Justiz von der Verwaltung.

Mit der Auflösung des Deutschen Reichs wurden die Landesherren souverän; Reichsgerichte, von welchen dieselben Recht zu nehmen gehabt hätten, bestanden nicht mehr. Es konnte sich demnach nur darum fragen, ob nicht innerhalb der einzelnen souveränen Staaten

[1] So stand z. B. in Preußen dem mit der Verwaltung des Innern und der Finanzen betrauten sogen. Generaldirektorium und den derselben untergebenen Kriegs- und Domänenkammern auch die Gerichtsbarkeit in allen Angelegenheiten zu, welche mit der Finanzverwaltung und der Landespolizei in unmittelbarer Verbindung standen (Ressortreglement vom 19. Juni 1749); danach gehörten vor die Kammerjustiz (die erwähnten Verwaltungsbehörden) „alle diejenigen Angelegenheiten, bei denen es sich um königliche Interessen und Domänen handelt, welche den status oeconomicus und politicus betreffen und in das interesse publicum einschlagen".

Einrichtungen geschaffen werden sollten, welche die landesherrlichen Beamten bei Ausübung der Staatsgewalt einer gerichtlichen Kontrolle unterwarfen. In dieser Hinsicht machte sich jedoch vor allem der Grundsatz der Trennung der Justiz von der Verwaltung geltend, wie derselbe in Frankreich zur Anerkennung gelangt war.

Die Trennung der Justiz von der Verwaltung kommt zunächst in Betracht als eine im Sinne einer zweckmäßigen Arbeitsteilung vorgenommene Behördenorganisation, deren Bedürfnis sich mit der Entwickelung des Staatslebens von selbst geltend macht und welche schon im vorigen Jahrhundert in den verschiedenen Territorien des Deutschen Reichs nach und nach zur Anerkennung gelangte. Die Trennung der Justiz von der Verwaltung hat aber ferner noch die weitere und tiefere Bedeutung, daß nur auf diese Weise der Charakter der lediglich die Verwirklichung des Rechts und Aufrechthaltung der Rechtsordnung bezweckenden Rechtspflege in der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der an Weisungen vorgesetzter Behörden nicht gebundenen Gerichte zu Tage treten kann.[1]

Endlich kommt aber die Trennung der Justiz von der Verwaltung noch in Betracht als eine Seite des Prinzips der Gewaltenteilung, d. h. des Grundsatzes, daß im Interesse eines organischen Aufbaues des Staats, wie der Wahrung der politischen Freiheit, die verschiedenen Aeußerungen der einheitlichen und unteilbaren Staatsgewalt durch verschiedene voneinander unabhängige, wenn auch schließlich durch das Staatsoberhaupt wieder zur Einheit verbundene Organe bethätigt werden. Ist es nun Aufgabe der Rechtspflege, die Rechtsordnung aufrecht zu halten und verletzte Rechte wiederherzustellen, so wird man im Sinne der Gewaltenteilung sagen müssen, daß die Rechtspflege nicht auf die Handhabung der Strafjustiz und die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten zu beschränken ist, sondern daß vor allem der Rechtsschutz auf dem Gebiete der Verwaltung unabhängigen Gerichten zu übertragen ist, welche im Falle des Streits darüber zu entscheiden haben, ob eine Verwaltungsbehörde die ihr gesteckten rechtlichen Schranken gegenüber den Staatsangehörigen

[1] Deshalb hat es Art. 4 E.G. z. G.V.G. ausdrücklich verboten, den ordentlichen Gerichten andere Verwaltungsgeschäfte als Angelegenheiten der sogen. Justizverwaltung zu übertragen.

überschritten hat. Wird nämlich die Entscheidung dieser Frage der Verwaltungsbehörde selbst übertragen, so handelt sie als Richter in eigener Sache, oder es können wenigstens leicht Zweifel an ihre Unparteilichkeit entstehen.

In Frankreich nun, wo zuerst der Grundsatz der Trennung der Justiz von der Verwaltung praktisch durchgeführt wurde, wurde diese anscheinend naheliegende Folgerung des Prinzips der Gewaltenteilung nicht gezogen. Das Prinzip der Trennung der Justiz von der Verwaltung wurde nur teilweise (durch Uebertragung der Zivil- und Strafrechtspflege an die Gerichte) durchgeführt. An dem entscheidenden Punkte aber wurde das Prinzip durch den Grundsatz der „Unabhängigkeit der Verwaltung" von der richterlichen Gewalt ersetzt. Dieser Grundsatz fand sehr entschiedenen Ausdruck in Art. 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 16./24. August 1790, welcher den Gerichten bei Strafe verbot, in die Thätigkeit der Verwaltungsbehörden in irgendwelcher Weise einzugreifen oder Verwaltungsbeamte mit Rücksicht auf ihre Amtshandlungen vorzuladen. Infolgedessen ist in Frankreich nicht bloß jede Prüfung der Rechtsgültigkeit eines Verwaltungsakts den Gerichten entzogen, sondern die Zuständigkeit der Zivilgerichte erstreckt sich auch in der Regel nicht auf die fiskalischen Prozesse, weil auch hierdurch nach französischer Auffassung die „Unabhängigkeit der Verwaltung" gefährdet werden könnte. Trotzdem machte sich das Prinzip der Trennung der Rechtsprechung von der Verwaltung auch innerhalb der Verwaltung geltend und führte zur Einrichtung der justice administrative, d. h. dazu, daß die Entscheidung der den Gerichten entzogenen fiskalischen Rechtsstreitigkeiten, sowie eine umfassende rechtliche Kontrolle der Verwaltungsakte in letzter Instanz dem Staatsrat übertragen wurde, vor welchem in diesen Angelegenheiten ein förmliches Prozeßverfahren stattfindet, wie auch von den kollegialisch organisierten Präfekturräten eine allerdings nicht sehr große Anzahl solcher Rechtsstreitigkeiten in einem förmlichen Prozeßverfahren entschieden wird.[1]

---

[1] Der relative Wert der französischen Verwaltungsrechtspflege und die Bedeutung der Judikatur des Staatsrats für die Ausbildung des französischen Verwaltungsrechts soll nicht verkannt werden; hervorzuheben ist aber immer, daß durch die Errichtung der justice administrative den

In Deutschland wurde die Trennung der Justiz von der Verwaltung im Anschlusse an die bereits im vorigen Jahrhundert angebahnte Scheidung der Justizsachen von den Regierungssachen im wesentlichen nach dem Vorbilde Frankreichs vorgenommen. Die Gerichte wurden auf die Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen beschränkt, von einer Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten oder einer wirksamen Rechtskontrolle der Verwaltung durch unabhängige Gerichte war im allgemeinen nicht die Rede. Man ahmte vielmehr das französische Vorbild auch insofern nach, als man angeblich aus Gründen des öffentlichen Wohls und im Interesse schleuniger Erledigung reine Zivilstreitigkeiten und selbst Strafsachen als sogen. administrativ-kontentiöse den Gerichten entzog und vor die Verwaltungsbehörden verwies. Nur in Bezug auf die fiskalischen Prozesse ahmte man das französische Vorbild nicht nach, sondern überließ dieselben als bürgerliche Rechtsstreitigkeiten den Zivilgerichten. Nach und nach hat man auch die administrativ-kontentiösen Angelegenheiten den Gerichten wieder zurückgegeben. Daneben gelangte man aber mit der größeren Entwickelung und Ausbildung des öffentlichen Rechts zur Einsicht, daß unter denjenigen Angelegenheiten, welche man mit der gemeinsamen Bezeichnung der „Verwaltungssachen" zusammenzufassen pflegte, sich eine Anzahl von Streitigkeiten befindet, welche lediglich nach Rechtsgrundsätzen zu entscheiden sind und daher eine richterliche Entscheidung in einem formellen Verfahren verlangen, und daß ebenso die notwendige Rechtskontrolle gegenüber den Verwaltungsbehörden durch unabhängige Gerichte auszuüben sei.[1]

Anforderungen nach ausreichendem Rechtsschutz auf dem Gebiete der Verwaltung schon um deswillen nicht Genüge geleistet ist, weil der Staatsrat nicht die Stellung eines Gerichtshofs hat. Außerdem ist durch die aus dem Grundsatze der Unabhängigkeit der Verwaltung gezogenen Folgerungen die Grenze der Zuständigkeit zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden eine so verwickelte und unsichere, daß zahlreiche Kompetenzkonflikte unvermeidlich sind. — Vgl. über die französische Verwaltungsrechtspflege Stengel in Hirth's Annalen (1875) S. 1316 ff.; E. Loening in Hartmann's Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts V S. 337 ff., VI S .12 ff., 181 ff., 398 ff.

[1] Es mag hier nur nebenbei darauf hingewiesen werden, daß sich in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts das Bedürfnis nach einem Rechtsschutz auf dem Gebiete der

Ueber die Art und Weise, wie eine derartige sogen. Verwaltungsgerichtsbarkeit einzurichten sei, gingen aber die Ansichten ziemlich weit auseinander. Von der einen Seite wurde einfach die Ausdehnung des Rechtswegs auf alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten vorgeschlagen, so daß dieselben ebenso wie die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten im gewöhnlichen Zivilprozesse durch die ordentlichen Gerichte zu entscheiden gewesen wären. Dieser Richtung verdankt z. B. das preußische Gesetz vom 24. Mai 1861, betreffend die Erweiterung des Rechtswegs, seine Entstehung, durch welches in der That eine Anzahl öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten, insbesondere aus dem Gebiete der Finanzverwaltung, den Zivilgerichten überwiesen wurde. Daß auf diese Weise die Frage nicht zu lösen war, liegt auf der Hand, denn die öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, namentlich solche, in denen eine öffentliche Behörde als Prozeßpartei auftritt, lassen sich eben nicht einfach in die Form des Zivilprozesses einzwängen, und jeder Versuch, dies zu thun, konnte nur den Widerstand derjenigen stärken, welche von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und einer Rechtskontrolle der Verwaltung überhaupt nichts wissen wollten.

Eine zweite Richtung sprach sich dafür aus, daß die öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwar auch durch die ordentlichen Gerichte zu entscheiden seien, aber nicht im Zivilprozeßverfahren, sondern in einem besonderen, demselben angepaßten Verwaltungsstreitverfahren. Die ordentlichen Gerichte, welche einerseits Zivilgerichte und andererseits Strafgerichte sind, würden nach diesem Vorschlage auch noch Verwaltungsgerichte geworden sein. Obwohl diese Lösung der Frage prinzipiell die richtigste gewesen wäre, so erschien dieselbe, ganz abgesehen von einer Reihe zur Zeit wenigstens maßgebenden praktischen Erwägungen (einseitige zivilistische Ausbildung der Richter, Neuheit

---

Verwaltung nicht sehr stark fühlbar machte, weil die öffentliche Meinung in der Schaffung konstitutioneller Verfassungen mit Grundrechten und Ministerverantwortlichkeit einen genügenden Schutz der politischen Freiheit wie der öffentlichen Rechtsordnung erblicken zu können glaubte und das vielfach noch flüssige und unentwickelte öffentliche Recht eine Verwaltungsrechtsprechung nur in sehr engen Grenzen zugelassen hätte. Andererseits hatten auch die Regierungen keine Neigung, durch Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit sich selbst eine Kontrolle an die Seite zu setzen.

der Institution der Verwaltungsrechtspflege u. s. w.), schon um deswillen nicht möglich, weil die aus Frankreich herübergekommenen Ideen von der Selbständigkeit der Verwaltung und ein gewisses, im Zusammenhang damit stehendes Vorurteil gegen die ordentlichen Gerichte einer durch außerhalb des Verwaltungsorganismus stehende Gerichte zu übenden Rechtskontrolle entschieden widerstrebten.[1]

Es blieb sonach nur der dritte Weg übrig, nämlich innerhalb des Rahmens der Verwaltung selbst besondere Verwaltungsgerichte zu schaffen, welche wenigstens in der obersten Instanz die Stellung unabhängiger Gerichtshöfe erhielten. Der erste Versuch mit Schaffung besonderer Verwaltungsgerichte wurde gemacht in Baden, wo durch das Gesetz vom 5. Oktober 1863 die Entscheidung einzelner öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten den Bezirksräten in erster und dem neuerrichteten Verwaltungsgerichtshofe in zweiter Instanz übertragen wurde. Wie gleich bemerkt werden soll, ist die Kompetenz der Verwaltungsgerichte in Baden durch das Gesetz vom 21. Juni 1884 wesentlich erweitert und das Verfahren von denselben gesetzlich geregelt worden, während den Mitgliedern des Verwaltungsgerichtshofs die ihnen anfänglich fehlende richterliche Stellung bereits durch das Gesetz vom 24. Februar 1880 eingeräumt worden war.

[1] Nachdem einmal im Prinzipe zugegeben ist, daß eine Verwaltungsgerichtsbarkeit und die in derselben liegende Rechtskontrolle der Verwaltung mit der Stellung und ersprießlichen Thätigkeit der Verwaltungsbehörden durchaus verträglich ist, ist es lediglich eine Zweckmäßigkeitsfrage, ob die ordentlichen Gerichte zu Verwaltungsgerichten bestellt werden oder besondere Verwaltungsgerichte zu schaffen, beziehungsweise beizubehalten sind. Es mag zugegeben werden, daß die sofortige Uebertragung der Verwaltungsrechtspflege an die ordentlichen Gerichte ihre großen Schwierigkeiten gehabt hätte. Andererseits läßt sich aber nicht verkennen, daß, je mehr sich die Ueberzeugung von der Gleichartigkeit der Verwaltungsrechtsprechung mit jeder anderen Art Rechtsprechung befestigt, um so mehr die Bedenken gegen die Bestellung der ordentlichen Gerichte zu Verwaltungsgerichten schwinden werden. Außerdem wird sich aber mehr und mehr die Ansicht Geltung verschaffen, daß es nicht Aufgabe der Verwaltungsbehörden sein kann, als Verwaltungsgerichte schwierige Rechtsfragen im förmlichen Rechtsgange zu entscheiden, und daß sie hierdurch ihrer eigentlichen Thätigkeit entzogen werden. Dieselben Gründe, welche seiner Zeit die Trennung der Justiz von der Verwaltung als zweckmäßig erscheinen ließen, sprechen aber auch für die Trennung der Verwaltungsrechtspflege von der reinen Verwaltung. Das Interesse der Verwaltung selbst fordert diese Trennung.

In Preußen wurde die Grundlage für die Verwaltungsgerichtsbarkeit gelegt durch die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872; ihre Fortbildung und Ausbildung erlangte diese Einrichtung durch das Gesetz vom 3. Juli 1875, das sogen. Verwaltungsgerichtsgesetz, beziehungsweise das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 und das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883.

Im Großherzogtum Hessen ist die Verwaltungsrechtspflege durch die Gesetze vom 12. Juni 1874, 11. Januar 1875 und 16. April 1879 insofern der preußischen nachgebildet, als in den unteren Instanzen Behörden entscheiden, in welchen Berufsbeamte und Beamte im Ehrenamt zusammenwirken.

In Bayern ist durch Gesetz vom 8. August 1879 und in Württemberg durch Gesetz vom 16. Dezember 1876 eine Verwaltungsrechtspflege eingerichtet worden, während in Elsaß-Lothringen an Stelle der Präfekturräte die Bezirksräte, an Stelle des Staatsrats der kaiserliche Rat, allerdings mit sehr verminderter Kompetenz, getreten sind. (G. v. 30. Dezember 1871 §§ 8 und 13 und R.G. v. 4. Juli 1879 § 11.)

§ 47.

Begriff und Umfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

I. Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Entscheidung von Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Befugnisse und Pflichten zwischen einzelnen Staatsangehörigen untereinander sowohl, wie insbesondere zwischen einzelnen Staatsangehörigen und den Organen der Verwaltung; im letzteren Falle hauptsächlich darüber, ob die Organe der Verwaltung die ihnen durch die Rechtsordnung gesteckten rechtlichen Schranken nicht durch Eingriffe in die individuelle Rechtssphäre der Einzelnen überschritten haben.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist Rechtsprechung; daraus ergibt sich, daß sie dieselben Eigenschaften, aber auch dieselben Grenzen hat wie jede Rechtsprechung überhaupt: a) Die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten, also auch von Verwaltungsstreitigkeiten, muß nach Maßgabe des bestehenden Rechts erfolgen. Dies macht sich in

einer doppelten Weise geltend. Einmal hat der Richter zwar zu prüfen, ob ein für die Entscheidung des Einzelfalls in Betracht kommender Rechtssatz wirklich besteht, z. B. ein Gesetz gültig erlassen ist; führt diese Untersuchung aber zu einem bejahenden Ergebnisse, so muß er den Rechtssatz anwenden; er darf nicht etwa aus Gründen der Zweckmäßigkeit, des öffentlichen Interesses u. s. w. von der Anwendung desselben absehen. Daraus folgt dann weiter, daß der Richter die Entscheidung aus Rechtsgründen fällen muß, nicht ex aequo et bono oder im Interesse einer unparteiischen und billigen Maßbestimmung.[1]

b) Der Richter ist Organ des Staats, derselbe übt nur eine Funktion der einheitlichen Staatsgewalt aus und ist dabei, wie sub a hervorgehoben, an das bestehende Recht gebunden. Es ergibt sich daraus, daß nicht die an rechtliche Schranken nicht gebundene Staatsgewalt als solche der Verwaltungsrechtsprechung unterstellt ist, sondern lediglich das einzelne, namens des Staats handelnde Organ dem Richterspruche darüber unterstellt werden kann, ob es gesetzmäßig gehandelt hat. Insofern liegt in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Selbstkontrolle der staatlichen Verwaltung, welche in keiner Weise eine Erniedrigung oder Beeinträchtigung der Verwaltung enthält, da dieselbe doch selbst das Streben haben muß, nur gesetzmäßig zu handeln.

[1] Bei jeder Art von Rechtsprechung kommt in einer Reihe von Fällen, z. B. wenn es sich um das Ausmaß einer Strafe und die Festsetzung einer Entschädigung, die Annahme eines Verschuldens handelt, eine billige und unparteiische Maßbestimmung vor; allein dieselbe ist nur ein Teil der Thätigkeit des Richters, die Hauptaufgabe des Richters bleibt immer die Anwendung des Rechtssatzes auf den Thatbestand des einzelnen Falles. Das trifft bei der Verwaltungsrechtspflege ebenso zu wie bei der Zivil- und Strafrechtspflege. Wenn daher Gneist das Charakteristische der „Verwaltungsjurisdiktion" darin finden will, daß es sich bei derselben hauptsächlich um billige Maßbestimmung handle, so gebraucht er den Ausdruck „Jurisdiktion" in einem so weiten Sinne, daß auch die Thätigkeit der Beschlußbehörden als „Jurisdiktion" erscheint. Daß es bei der Thätigkeit dieser Behörden in erster Linie auf unparteiische Maßbestimmung ankommt, ist richtig, und ebenso ist es richtig, daß Einrichtungen getroffen werden müssen, um die Unparteilichkeit der Beschlußbehörden zu sichern. Aber falsch ist es, in diesen Fällen von Rechtsprechung zu reden, da hierdurch gerade der spezifische Charakter der Rechtsprechung verwischt wird.

c) Eine Rechtsprechung auf dem Gebiete der Verwaltung ist nur möglich, insoweit das Gesetz eine unverletzliche individuelle Rechtssphäre anerkannt und das Ermessen der Verwaltungsorgane an rechtliche Schranken gebunden hat. Insofern das Gesetz dem Ermessen der Verwaltungsbehörden freien Spielraum läßt, ist das Anrufen des Verwaltungsrichters nicht möglich. Deshalb setzt auch die Einrichtung einer Verwaltungsrechtspflege ein entwickeltes, die öffentlichen Rechtsverhältnisse genau abgrenzendes und die Befugnisse der Verwaltungsorgane scharf bestimmendes Verwaltungsrecht voraus.

d) Die Thätigkeit der Verwaltungsgerichte kann nur eintreten, wenn derjenige, welcher die Hilfe des Richters in Anspruch nimmt, behaupten kann, daß er durch das Verhalten, sei es einer Verwaltungsbehörde oder eines anderen Staatsangehörigen, in seinen Rechten verletzt sei. Die Verwaltungsrechtspflege setzt also einen Streit über ein öffentliches Rechtsverhältnis voraus. Die von keiner Seite angefochtene Anwendung eines Gesetzes durch die Verwaltungsbehörde ist keine Verwaltungsjurisdiktion, wenn auch die Verwaltungsbehörde vor der Anwendung zu prüfen hat, ob ihr Vorgehen dem Rechte entspricht.

II. Umfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nach der sub I gegebenen Begriffsbestimmung hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit es zu thun mit der Entscheidung von Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse. Was unter öffentlichen Rechten und Pflichten zu verstehen ist, ist bereits in den §§ 7—9 des näheren erörtert worden. Zweck der Verwaltungsrechtspflege ist also zunächst Schutz der öffentlichen Rechtsverhältnisse und damit gleichzeitig Aufrechthaltung der öffentlichen Rechtsordnung innerhalb der Verwaltung. Dem Begriffe nach sollten nun an und für sich alle öffentlich-rechtlichen Verhältnisse der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte unterstellt sein, gleichgültig, ob politische oder bürgerliche Rechte in Frage stehen, oder es sich um öffentliche Pflichten und Leistungen handelt, ob die behauptete Verletzung des öffentlichen Rechts von einem einzelnen Staatsangehörigen oder von einem Organe der Verwaltung ausgegangen ist und ob dieses Organ eine hohe oder niedere Stellung einnimmt. Eine solche Ausdehnung ist aber der Verwaltungsgerichtsbarkeit in keinem deutschen Staate ge-

geben worden. Ganz abgesehen nämlich von denjenigen Fällen, welche aus inneren sachlichen Gründen den Verwaltungsgerichten nicht übertragen werden können, wie z. B. die sogen. Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung, hat man aus allerlei äußeren Gründen verschiedene öffentlich-rechtliche Streitsachen den Verwaltungsgerichten nicht übertragen, z. B. die Entscheidung über bestrittene Reichstags- oder Landtagswahlen.[1] Ferner hat man Bedenken getragen, eine Anfechtung von Verfügungen vor den Verwaltungsgerichten zuzulassen, wenn dieselben vom Landesherrn oder vom Ministerium ausgehen, obwohl begrifflich eine derartige Unterscheidung nicht begründet ist und auch z. B. im französischen Rechte nicht gemacht wird. Auf der anderen Seite ist allerdings ganz vereinzelt die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte auf solche Fälle ausgedehnt worden, in denen Individualrechte von Einzelnen oder Korporationen nicht in Frage stehen, sondern es sich lediglich um die Aufrechthaltung der Rechtsordnung handelt, wie z. B. im Falle des schon wiederholt erwähnten § 126 des Landesverfassungsgesetzes.

Wie in § 49 noch genauer darzulegen sein wird, ist übrigens auch innerhalb dieses sich nach vorstehendem ergebenden Gebiets der Umfang der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte nach den einzelnen Gesetzgebungen ein ziemlich verschiedener. Was den

III. Unterschied der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Zivil- und Strafrechtspflege

anlangt, so ist zunächst zu betonen, daß es sich bei allen drei Arten von Rechtsprechung in letzter Linie um den Schutz des individuellen Rechtskreises der einzelnen Rechtssubjekte handelt. Dies ist insbesondere auch bei der Strafrechtspflege der Fall, denn die Anwendung des dem Staate zustehenden Rechts der Verhängung von Strafen im einzelnen Falle durch unabhängige Gerichte hat doch vor allem die Bedeutung, dem Einzelnen Schutz zu gewähren gegen willkürliche Verletzung seiner Rechte durch ungerechte Bestrafung. Allerdings tritt aber diese Seite der Strafrechtspflege etwas zurück gegen

[1] Vgl. H. Jacques, Die Wahlprüfung in den modernen Staaten und ein Wahlprüfungsgerichtshof für Oesterreich (1885).

ihren Hauptzweck die Aufrechthaltung der Rechtsordnung und Abwehr verbrecherischer Angriffe auf dieselbe. Dagegen tritt der Schutz der individuellen Rechte bei der streitigen Zivilrechtspflege[1] sehr scharf hervor, die Aufrechthaltung der Rechtsordnung kommt erst in zweiter Linie in Betracht, was schon daraus sich ergibt, daß niemand gezwungen ist, wegen Verletzung seiner Privatrechte die Hilfe der Zivilgerichte in Anspruch zu nehmen. Die Verwaltungsrechtspflege steht entschieden näher der Zivilrechtspflege als der Strafrechtspflege, da es sich bei ihr auch um den Schutz individueller Rechte handelt, und der Verletzte nicht gezwungen ist, Klage zu stellen. Der Unterschied der Zivilrechtspflege und der Verwaltungsrechtspflege ist nur der, daß die erstere es mit privatrechtlichen Verhältnissen (d. h. des Vermögensrechts und des Familienrechts), letztere mit öffentlich-rechtlichen Ansprüchen und Verbindlichkeiten zu thun hat. Bei der Verwaltungsrechtspflege macht sich aber immerhin geltend, daß es sich um Verhältnisse des öffentlichen Rechts dreht, welche nicht in dem Maße der Verfügung der Parteien unterliegen wie die privatrechtlichen, und daß für die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Aufrechthaltung der Rechtsordnung innerhalb der Verwaltung ebenso wichtig ist wie der Schutz der Individualrechte.

§ 48.

Die Organisation der Verwaltungsgerichte.

I. Im allgemeinen.

Nachdem einmal die Notwendigkeit der Schaffung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit anerkannt war, war die Organisation dieser Einrichtung in doppelter Weise möglich: a) Die Gesetzgebung konnte sich darauf beschränken, einen obersten Verwaltungsgerichtshof zu schaffen, welcher allein die Stellung eines Gerichtshofs hat und vor welchem allein in einem förmlichen Verfahren verhandelt wird, während im übrigen die öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten wie alle anderen

[1] Die sogen. freiwillige Gerichtsbarkeit kommt natürlich hier nicht in Betracht, da es sich bei derselben nicht um Rechtsprechung handelt, sondern um polizeiliche und pflegliche Thätigkeit, welche aus historischen und Zweckmäßigkeitsgründen den Gerichten übertragen ist.

Verwaltungssachen von den Verwaltungsbehörden verhandelt und entschieden werden, so daß die besondere Natur der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten erst in der letzten Instanz vor dem Verwaltungsgerichtshofe hervortritt. Dieses System hat z. B. Oesterreich angenommen. b) Ein anderes System ist in denjenigen deutschen Staaten zur Durchführung gelangt, welche Verwaltungsgerichte eingeführt haben. Nach diesem System besteht nicht bloß ein oberster Verwaltungsgerichtshof als Berufungs- und Revisionsinstanz, sondern es bestehen schon in den unteren Instanzen besondere Verwaltungsgerichte, oder es müssen doch wenigstens die in den unteren Instanzen über Verwaltungsrechtsstreitigkeiten entscheidenden Verwaltungsbehörden ihre Entscheidung auf Grund eines formellen Verfahrens, des Verwaltungsstreitverfahrens, treffen und sind in Bezug auf die Entscheidung solcher Streitigkeiten von den Weisungen vorgesetzter Behörden unabhängig.

II. Die Organisation der Verwaltung in einzelnen deutschen Staaten.

A. Preußen.[1] Verwaltungsgericht erster Instanz (Kreisverwaltungsgericht) ist der Kreis(Stadt)ausschuß, welcher gleichzeitig Verwaltungsbehörde ist und dessen Zusammensetzung und Stellung bereits in § 22 des näheren dargelegt ist. Verwaltungsgericht zweiter Instanz ist der Bezirksausschuß (vgl. über denselben § 21). Bei demselben tritt, obwohl er auch Beschlußbehörde ist, die Stellung als Verwaltungsgericht stärker hervor als bei dem Kreisausschusse. Der Bezirksausschuß hat übrigens nicht bloß auf die Berufung gegen Urteile der Kreisverwaltungsgerichte zu entscheiden, sondern auch die erstinstanzielle Entscheidung in einer Anzahl wichtigerer Sachen, z. B. in Angelegenheiten der Stadtkreise und der Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern, in Armenstreitsachen u. s. w. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet in einigen wenigen Sachen in erster und letzter Instanz, insbesondere in denjenigen Fällen, in welchen es sich um die Ausübung des staatlichen Aufsichtsrechts gegen Selbstverwaltungskörper handelt, Zwangsetatisierung u. dgl. Im übrigen ist es Berufungsgericht gegenüber den erstinstanziellen

[1] Stengel, Organisation §§ 64 ff.

Entscheidungen des Bezirksausschusses und Revisionsgericht, insoweit der Bezirksausschuß in zweiter Instanz entschieden hat [1]. Das Oberverwaltungsgericht besteht aus einem Präsidenten, den Senatspräsidenten und der erforderlichen Anzahl von Räten; die eine Hälfte der Mitglieder muß zum Richteramte, die andere Hälfte zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein. Die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts werden auf Vorschlag des Staatsministeriums vom Könige auf Lebenszeit ernannt und haben dieselbe Stellung wie die Mitglieder des Reichsgerichts. Es findet deshalb nur in denselben Fällen ein Disziplinarverfahren gegen sie statt, in welchen ein solches gegen die Mitglieder des Reichsgerichts Platz greift (R.G.V.G. §§ 128 bis 131). Das besondere Verwaltungsstreitverfahren findet nicht bloß vor dem Oberverwaltungsgericht, sondern auch vor den Kreis(Stadt)ausschüssen und den Bezirksausschüssen in allen Angelegenheiten statt, welche gesetzlich als „streitige Sachen“ bezeichnet sind.

B. In Bayern [2] ist durch das Gesetz vom 8. August 1878, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofs und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen, für das ganze Königreich ein einziger Verwaltungsgerichtshof bestellt worden, dessen Mitglieder die Befähigung zum Richteramte haben müssen, vom Könige auf Lebenszeit ernannt werden und richterliche Stellung haben.

In der unteren Instanz entscheiden die Gemeindebehörden, die sogen. Distriktsverwaltungsbehörden (die Bezirksämter und die Magistrate der unmittelbaren Städte) und die Kreisregierungen. Diesen Behörden gegenüber ist der Verwaltungsgerichtshof zweite oder auch dritte Instanz. In einer Reihe von Fällen ist aber der Verwaltungsgerichtshof erste und letzte Instanz, nämlich bei den sogen. Rechtsbeschwerden, d. h. in denjenigen Fällen, in welchen eine obrigkeitliche Verfügung der Kreisregierungen, des Oberbergamts, der Generaldirektion der Zölle und indirekten Steuern oder der Bezirksämter als ungesetzlich angefochten wird. In diesen Fällen findet das Verwaltungsgerichtsverfahren selbstverständlich nur vor dem Verwaltungs-

[1] Ausgenommen sind nur die Armenstreitigkeiten, in denen das Bundesamt für das Heimatwesen auch in den preuß. Sachen letzte Instanz ist.

[2] Seydel, Die Verwaltungsrechtspflege in Bayern, in Annalen (1885) S. 213—278.

gerichtshofe statt, während bei den sogen. Parteistreitigkeiten, in welchen von Anfang an sich zwei Parteien (Einzelne, Korporationen, Kommunen oder auch der Staat) gegenüberstehen, schon in den unteren Instanzen das formelle Prozeßverfahren einzutreten hat.

Beim Verwaltungsgerichtshofe ist auch eine Staatsanwaltschaft eingerichtet, welche aus einem Oberstaatsanwalte und der erforderlichen Anzahl von Nebenbeamten besteht. Bei den unteren Instanzen fehlt eine solche Einrichtung, nur tritt vor den als Verwaltungsgerichte fungierenden Senaten der Regierungsfinanzkammern ein Vertreter des Fiskus auf.

Die Mitglieder der Staatsanwaltschaft beim Verwaltungsgerichtshofe werden ebenfalls vom Könige auf Vorschlag des Gesamtministeriums ernannt.

C. Württemberg[1] hat ebenfalls einen obersten Verwaltungsgerichtshof (G. v. 16. Dez. 1876 über die Verwaltungsrechtspflege), welcher aus vom Könige auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern mit richterlicher Stellung besteht. Die Vorstände und die Hälfte der übrigen Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramte haben.[2] Der Verwaltungsgerichtshof ist zuständig: a) in erster Instanz in gewissen Armenstreitigkeiten; b) als Berufungsinstanz gegenüber den Kreisregierungen und den weiter unten aufgeführten besonderen Verwaltungsgerichten; c) als erste und letzte Instanz bei sogen. Rechtsbeschwerden, d. h. solchen Beschwerden, welche gegen Entscheidungen oder Verfügungen der Verwaltungsbehörden mit der Behauptung erhoben werden, daß die Entscheidung oder Verfügung rechtlich nicht begründet und daß durch dieselbe der Beschwerdeführer in einem ihm zustehenden Rechte verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet sei; d) als Strafrekursinstanz bei Beschwerden wegen Ungehorsams-, Ungebühr- und Disziplinarstrafen der Verwaltungsbehörden.

In den Fällen sub a—c entscheidet der Verwaltungsgerichtshof auf Grund eines öffentlichen und mündlichen Verfahrens.

---

[1] Gaupp, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg (Marquardsen III) S. 72—79.

[2] Bis auf weiteres gehören aber zum Verwaltungsgerichtshof zwei Mitglieder des Geheimen Rats, welche keine richterliche Stellung haben.

Als Verwaltungsgerichte erster Instanz entscheiden: 1. die Kreisregierungen in der Besetzung mit drei Mitgliedern in einer Anzahl von in Art. 10 des Gesetzes vom 16. Dezember 1876 aufgeführten Parteistreitigkeiten auf Grund eines öffentlich-mündlichen Verfahrens; 2. als besondere Verwaltungsgerichte a) die Zentralstelle für Landeskultursachen, b) das Oberbergamt, c) die Kommission für die Aufhebung des Lehenverbandes, d) die Ablösungskommission — in einzelnen Fällen auf Grund schriftlicher Instruktion der Streitverhältnisse.

D. In Baden[1] wurde durch das Gesetz vom 5. Oktober 1863 über die innere Verwaltung im Anschlusse an die Reorganisation der Verwaltung auch eine Verwaltungsrechtspflege eingeführt. Als Verwaltungsgericht erster Instanz fungiert der Bezirksrat (vgl. § 22) in zweiter und letzter Instanz, in einer Reihe von Fällen auch in erster und letzter Instanz der Verwaltungsgerichtshof, welcher mit ständigen rechtsgelehrten Mitgliedern besetzt ist, die jedoch nach dem Gesetz vom 5. Oktober 1863 keine richterliche Stellung hatten.

Gegenwärtig beruht die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden auf den Gesetzen vom 24. Februar 1880 und vom 21. Juni 1884, nach welchen die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs richterliche Stellung haben, die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte wesentlich erweitert ist und das vor den Bezirksräten und dem Verwaltungsgerichtshof stattfindende Verfahren gesetzlich geregelt ist.

E. In Hessen[2] entscheiden die Kreisausschüsse als Verwaltungsgerichte erster Instanz in einer Anzahl von in Art. 48 des Gesetzes vom 12. Juni 1874 (der sogen. Kreisordnung) zusammengestellten Verwaltungsrechtssachen, die Provinzialausschüsse als Verwaltungsgerichte zweiter Instanz, in einzelnen Fällen auch erster Instanz, und der Verwaltungsgerichtshof als Kassationsinstanz, beziehungsweise zweite Instanz. Der Verwaltungsgerichtshof besteht aus vom Landesherrn entweder auf Lebenszeit oder für die Dauer eines zur Zeit der Ernennung von ihnen begleiteten anderen Amtes, und zwar 1. aus Verwaltungsbeamten, welche ein höheres Verwaltungsamt, das juristische Bildung voraus-

[1] Schenkel, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden (Marquardsen III) S. 29, 30.

[2] Gareis, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen (Marquardsen III) S. 98 ff.

setzt, bekleiden oder bekleidet haben, oder aus Professoren der juristischen Fakultät oder der staatswissenschaftlichen Fächer an der Landesuniversität; 2. aus Mitgliedern des Oberlandesgerichts. Ueber die Kreisausschüsse und Provinzialausschüsse vgl. §§ 21 und 22.

Das Verwaltungsstreitverfahren findet in allen drei Instanzen statt.

F. Sachsen.[1] Das sächsische Recht (G. v. 28. Jan. 1835 und 21. April 1873) scheidet zwar auch Administrativjustizsachen und Verwaltungssachen und hat für die Administrativjustizsachen ein anderes Verfahren angeordnet als für die reinen Verwaltungssachen. Beide Arten von Angelegenheiten werden jedoch von denselben Verwaltungsbehörden entschieden, beziehungsweise erledigt, und auch in der letzten Instanz fehlt ein unabhängiger Gerichtshof. Es entscheiden vielmehr in den Administrativjustizsachen die Verwaltungsministerien selbst, wenn auch in kollegialer Besetzung mit zwei Räten des betreffenden Ministeriums und zwei Räten der oberen Justizbehörden unter dem Vorsitz des Ressortministers. Uebrigens gelten nach sächsischem Rechte als Administrativjustizsachen nur sogen. Parteistreitigkeiten, in denen sich mehrere Beteiligte gegenüberstehen, welche ein Recht behaupten oder eine Verbindlichkeit bestreiten, während dem sächsischen Rechte der Begriff der Rechtsbeschwerden, durch welche obrigkeitliche Verfügungen mittels Klage als ungesetzlich angefochten werden, fremd ist.

G. In Elsaß-Lothringen[2] hat das Gesetz vom 30. Dezember 1871 die Einrichtung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit insofern beibehalten, als in einer Anzahl von Angelegenheiten (Wahlstreitigkeiten, Reklamationen in direkten Steuersachen, Wegesachen, Streitigkeiten über öffentliche Arbeiten u. s. w.) die Präfekturräte entschieden. An die Stelle der Präfekturräte traten die kollegialischen Bezirksräte, welche aus dem Bezirkspräsidenten und seinen Hilfsarbeitern bestehen. In zweiter und letzter Instanz entscheidet der „Kaiserliche Rat“, welcher nach § 11 des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1879, betreffend die Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen, „bis auf weiteres“ aus zehn durch kaiserliche Verordnung ernannten

---

[1] Leuthold, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen (Marquardsen II) S. 204, 247.

[2] Leoni, Staatsrecht von Elsaß-Lothringen (Marquardsen II) S. 287 ff.



Mitgliedern besteht. Das Verfahren ist durch zwei Verordnungen des Reichskanzlers vom 1. September 1872 und 22. Februar 1873 geregelt. Dasselbe ist, da es sich durchweg nur um sogen. Parteistreitigkeiten handelt, im wesentlichen dem Zivilprozeß nachgebildet. Die Entscheidung erfolgt auf Grund mündlicher öffentlicher Verhandlung. Da nun die wenigen „streitigen Sachen“, in denen früher die Präfekturräte entschieden, auf die Bezirksräte übergingen, der wichtigste Bestandteil der justice administrative aber, die Möglichkeit der Anfechtung eines jeden Verwaltungsakts vor dem Staatsrate wegen excès de pouvoir, Nichteinhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Förmlichkeiten und Verletzung subjektiver Rechte, wegfiel, hat die reichsländische Verwaltungsgerichtsbarkeit geringe Bedeutung. Durch § 1 des elsaß-lothringischen Ausführungsgesetzes zum Reichsgerichtsverfassungsgesetz ist überdies eine Anzahl fiskalischer und bürgerlicher Streitigkeiten, welche früher zu den „streitigen Sachen“ gehörten, den ordentlichen Gerichten zurückgegeben worden.

III. Reichsverwaltungsgerichte.

Auch im Reiche bestehen Behörden, welche die Stellung von Verwaltungsgerichtshöfen haben, namentlich das durch das Reichsgesetz vom 6. Juni 1870 geschaffene Bundesamt für das Heimatwesen, das verstärkte Reichseisenbahnamt (R.G. v. 25. Juni 1873 § 5) und das Oberseeamt (R.G. v. 27. Juli 1877). Da diese Behörden jedoch nur eine auf spezielle Materien beschränkte Zuständigkeit haben, so werden dieselben ebenso wie die Kommission zur Entscheidung von Beschwerden auf Grund des Sozialistengesetzes, welche in gewissem Sinne ebenfalls hierher zu rechnen ist, im besonderen Teile zu besprechen sein.

IV. Ausschließung und Ablehnung von Mitgliedern der Verwaltungsgerichte.

Da die besonderen Verwaltungsgerichtshöfe vollständig die Stellung von Gerichten haben und die als Verwaltungsgerichte fungierenden Verwaltungsbehörden in dieser Eigenschaft unparteiisch und nur nach eigener Ueberzeugung entscheiden sollen, so haben die einschlägigen Gesetze in Preußen, Bayern, Württemberg und Baden

(G. v. 14. Juni 1884 § 15) die Vorschriften der Reichszivilprozeßordnung über Ausschließung und Ablehnung der Gerichtspersonen auf die Mitglieder der Verwaltungsgerichte überhaupt in sinngemäßer Weise für anwendbar erklärt. In Hessen gilt dies wenigstens für die Mitglieder des obersten Verwaltungsgerichts, während in Bezug auf die Ausschließung der Mitglieder der unteren Instanzen besondere Vorschriften bestehen.

§ 49.

Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.

I. Die sachliche Zuständigkeit.

Während nach dem österreichischen Gesetze vom 22. Oktober 1875 der Verwaltungsgerichtshof in allen Fällen zu entscheiden hat, „in denen jemand durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet", sofern das Gesetz nicht eine ausdrückliche Ausnahme gemacht hat, bestimmen die deutschen Gesetzgebungen die sachliche Zuständigkeit nicht in dieser allgemeinen Weise, sondern befolgen die sogen. Enumerationsmethode, d. h. sie zählen diejenigen Streitsachen auf, welche durch die Verwaltungsgerichte entschieden werden sollen, beziehungsweise diejenigen Rechtsinstitute (z. B. bayer. G. v. 8. Aug. 1878), hinsichtlich welcher das Gesetz die aus denselben entspringenden Streitigkeiten durch die Verwaltungsgerichte entschieden haben will. In dem württembergischen Gesetz vom 16. Dezember 1876 ist freilich die Enumerationsmethode in einer Weise modifiziert, daß dasselbe dem österreichischen Systeme nahe kommt. In Art. 10 dieses Gesetzes werden nämlich zwar die sogen. Parteistreitigkeiten einzeln aufgeführt, in welchen die Kreisregierungen in erster und der Verwaltungsgerichtshof in zweiter Instanz zu entscheiden haben, im übrigen ist aber nach Art. 13 die sogen. Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof in allen Fällen zulässig, in denen jemand behauptet, daß er durch eine rechtlich nicht begründete Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt sei. Auch im preußischen Rechte ist das Prinzip der Enumerationsmethode erheblich modifiziert, indem nach § 127 des Landesverfassungsgesetzes grundsätzlich gegen alle

polizeilichen Verfügungen die Verwaltungsklage zulässig ist, wenn der Kläger behaupten kann: a) daß der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen den Kläger in seinen Rechten verletze; b) daß die thatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden. Dieselbe Bestimmung enthält bezüglich der polizeilichen Verfügungen § 4 des badischen Gesetzes vom 14. Juni 1884.

Die sich hiernach im allgemeinen ergebende sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist nun im speziellen nach den einzelnen Gesetzgebungen sehr verschieden bestimmt. Während dieselbe nach preußischem Rechte sich im wesentlichen auf solche Streitsachen beschränkt, welche auf dem Gebiete der inneren Verwaltung entstehen, dagegen Streitigkeiten über direkte und indirekte Staatsabgaben u. s. w. nicht vor die Verwaltungsgerichte gehören, umfaßt die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in Bayern, Württemberg, Baden und Hessen auch die Streitigkeiten auf dem Gebiete der Finanzverwaltung. Ebenso sind auch öffentliche Rechtsstreitigkeiten, welche auf dem Gebiete der sogen. allgemeinen Landesverwaltung und der Militärverwaltung entstehen, in gewissem Umfange der Verwaltungsgerichtsbarkeit überwiesen.

Neben denjenigen Streitsachen, in denen es sich um öffentlichrechtliche Befugnisse und Pflichten handelt, in denen also der Schutz des individuellen Rechtskreises in erster Linie steht, bilden diejenigen vor die Verwaltungsgerichte verwiesenen Fälle, in denen ausschließlich die Aufrechthaltung der öffentlichen Rechtsordnung in Frage steht, wie bei der Geltendmachung des behördlichen Oberaufsichtsrechts, eine verschwindende Minderheit, da das deutsche Recht den Grundsatz des französischen Verwaltungsrechts nicht angenommen hat, daß wegen „Machtüberschreitung“ (excès de pouvoir) oder wegen Nichteinhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Förmlichkeiten eine Verfügung u. s. w. auch dann vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden kann, wenn der Beschwerdeführer eine Verletzung in seinen Rechten nicht zu behaupten vermag, sondern nur geltend machen kann, daß er in seinem Interesse verletzt sei.

Die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist jedoch

in einzelnen Staaten keineswegs auf die soeben aufgeführten zwei Kategorien von Rechtssachen beschränkt, sondern umfaßt auch reine Verwaltungssachen, sogen. Beschlußsachen, d. h. Angelegenheiten, in welchen die Entscheidung nicht nach Rechtsgründen zu erfolgen hat, sondern nach Rücksichten der Zweckmäßigkeit oder einer billigen und unparteiischen Maßbestimmung, wie z. B. bei der Erteilung von gewerblichen Konzessionen u. s. w. Ferner sind vor die Verwaltungsgerichte verwiesen Disziplinarsachen, insbesondere solche, in welchen Kommunalbeamte oder Beamte im Ehrenamt beteiligt sind. Endlich sind sogar vereinzelt bürgerliche Rechtsstreitigkeiten entweder zur bloß vorläufigen oder auch zur definitiven Entscheidung den Verwaltungsgerichten übertragen. [1]

Dadurch nun, daß derartige Angelegenheiten zum Teil wider ihre innere Natur, wie die Beschlußsachen, den Verwaltungsgerichten übertragen sind, verändern sie begreiflicherweise ihren Charakter nicht, die Uebertragung hat nur die Bedeutung, daß sie nun im Verwaltungsstreitverfahren verhandelt werden. Dabei ist jedoch darauf aufmerksam zu machen, daß Disziplinarsachen, in denen es sich also um Verhängung disziplinarer Strafen und Maßregeln gegen unmittelbare oder mittelbare Staatsbeamte handelt, in der Regel in dem dem Strafverfahren nachgebildeten Disziplinarverfahren verhandelt und entschieden werden.

[1] Nach preußischem Recht umfaßt die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte Streitsachen aus folgenden Materien: 1. Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen und Zwangsmaßregeln; 2. Angelegenheiten der Provinzialverbände; 3. desgleichen der Kreisverbände; 4. desgleichen der Ortsverbände; 5. desgleichen der Stadtgemeinden; 6. desgleichen der Landgemeinden und Gutsbezirke; 7. Armenangelegenheiten; 8. Schulangelegenheiten; 9. Synagogengemeindeangelegenheiten; 10. Wegepolizei; 11. Wasserpolizei; 12. Fischereipolizei; 13. Jagdpolizei; 14. Gewerbepolizei; 15. Angelegenheiten der Handelskammern, kaufmännischen Korporationen und Börsen; 16. Feuerlöschwesen; 17. Hilfskassen; 18. Dismembrations- und Ansiedelungssachen; 19. Staatsangehörigkeitssachen; 20. Feldpolizei; 21. Forstpolizei und Waldschutz; 22. kirchliche Vermögensangelegenheiten; 23. Anfechtung gesetzwidriger oder unzulässiger Beschlüsse des Kreisausschusses, Bezirksausschusses und Provinzialrats. — Vgl. im übrigen die Zuständigkeitstabellen in Stengel, Organisation S. 573—628, und in Brauchitsch I S. 555 bis 614; ferner B. v. Bismarck, Leitfaden durch das preußische Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 (1884).

Trotzdem hiernach die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte nicht auf Streitigkeiten über Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Rechte — öffentliche Rechtsverhältnisse — beschränkt ist, machen doch diese letzteren Streitsachen nicht bloß die große Mehrzahl der vor die Verwaltungsgerichte verwiesenen Angelegenheiten aus, sondern sie geben auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit den Charakter einer Rechtsprechung über subjektive Rechte und Pflichten auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, während das Verlangen nach unparteiischer causa cognita erfolgender Entscheidung von reinen Verwaltungssachen durch das formelle Verwaltungsverfahren und die selbständige Stellung der sogen. Beschlußbehörde befriedigt wird.

II. Die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.

Die Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit haben den Zweck, zu bestimmen, welches Verwaltungsgericht im einzelnen Falle in einer an und für sich vor die Verwaltungsgerichte gehörigen Streitsache befugt und verpflichtet ist, zu verhandeln und zu entscheiden. Nach preußischem Rechte und ebenso nach badischem Rechte (G. v. 14. Juni 1884 § 9) ist bei Ansprüchen, welche in Bezug auf Grundstücke geltend gemacht werden, das Gericht der belegenen Sache zuständig (forum rei sitae), im übrigen ist dasjenige Gericht zuständig, in dessen Bezirk die Person wohnt, beziehungsweise die Korporation oder öffentliche Behörde, gegen welche die Klage gerichtet ist, ihren Sitz hat (forum domicilii). Ergibt sich hiernach, daß wegen einer Mehrheit von Beklagten oder einer Mehrheit von Grundstücken, in Bezug auf welche Ansprüche geltend gemacht werden, zwei oder mehrere Verwaltungsgerichte zuständig wären, so wird das zuständige Gericht durch den Bezirksausschuß, beziehungsweise das Oberverwaltungsgericht (in Baden den Verwaltungsgerichtshof) bestimmt. In den übrigen Staaten, in welchen in den unteren Instanzen die Verwaltungsbehörden als Verwaltungsgerichte fungieren, gilt der Grundsatz, daß die betreffenden Behörden in allen denjenigen Sachen als Verwaltungsgerichte zu entscheiden haben, in denen sie als Verwaltungsbehörden zuständig sind. Diese Zuständigkeit ergibt sich aber dann entweder aus allgemeinen Grundsätzen oder aus den Bestimmungen der einschlägigen Spezialgesetze.

III. Unzulässigkeit einer prorogatio fori und Kompetenzstreitigkeiten.

Die Bestimmungen über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und -gerichte sind öffentlich rechtlicher Natur, eine Abweichung von der gesetzlich vorgeschriebenen Zuständigkeit kann daher nur für zulässig erachtet werden, wenn die Gesetze eine ausdrückliche oder stillschweigende (durch Verzicht auf die Einrede der Zuständigkeit) Vereinbarung über den Gerichtsstand ausdrücklich gestatten. Dies ist jedoch bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht der Fall, vielmehr ist eine prorogatio fori entweder direkt ausgeschlossen, oder es ist bestimmt, daß die Verwaltungsgerichte ihre Zuständigkeit von Amts wegen wahrzunehmen haben; daraus folgt dann von selbst, daß den Parteien ein Einfluß auf die Bestimmung des Gerichtsstands nicht eingeräumt werden wollte.[1]

Entsteht zwischen mehreren Verwaltungsgerichten Streit über ihre Zuständigkeit — positiver oder negativer Kompetenzkonflikt —, so entscheidet das im Instanzenzuge zunächst höhere Gericht über die Zuständigkeitsfrage.

§ 50.

Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsstreitverfahrens.

I. Die Parteien.

Die Gerichte, also auch die Verwaltungsgerichte, können nur auf Grund eines ordnungsmäßigen Verfahrens entscheiden, in welchem den Beteiligten die Möglichkeit gegeben ist, alles dasjenige vorzubringen, was sie zur Wahrung ihrer Interessen und Rechte für

[1] Auch im Strafprozesse haben die Gerichte zunächst ihre Zuständigkeit von Amts wegen wahrzunehmen, jedoch kann gemäß §§ 16—18 Str.Pr.O. ein an und für sich unzuständiges Gericht infolge Verzichts auf die Einrede der Unzuständigkeit seitens des Beschuldigten im einzelnen Falle zuständig werden. Wenn im Verwaltungsstreitverfahren die Frage der Zuständigkeit nicht einmal in diesem Maße der Parteiverfügung anheimgegeben ist, so hat dies offenbar seinen Grund darin, daß nach positivem Rechte die Verwaltungsstreitigkeiten in der Regel so innig mit der Verwaltungsthätigkeit der betreffenden Behörden zusammenhängen, daß eine Abänderung der gesetzlich bestimmten Zuständigkeit durch Parteiwillkür unthunlich erscheint.

dienlich erachten. Ist das nicht der Fall, so werden die gerichtlichen Entscheidungen nicht bloß der notwendigen Autorität entbehren, sondern selbst mit Mißtrauen aufgenommen werden. Jedes Prozeßverfahren setzt aber selbst wieder eine Verteilung der Parteirollen voraus. Diese Rollenverteilung kann nur formelle Bedeutung haben, wie im Strafprozesse, wo das Verfahren von Amts wegen einzuleiten ist und der Staatsanwalt nur um deswillen als Kläger (Ankläger) auftritt, damit das Gericht eine um so unparteiischere und unbefangenere Stellung einnehmen kann. Im Zivilprozesse dagegen hat die Parteistellung materielle Bedeutung, weil hier um individuelle Rechte und Pflichten gestritten wird, daher nur solche Personen als Kläger oder Beklagte auftreten können, welche in dem im Streite befindlichen Rechtsverhältnisse als Berechtigte oder Verpflichtete beteiligt sind. Daraus ergibt sich auch weiter, daß das Gericht nur entscheiden darf, wenn es vom Kläger um seine Entscheidung angegangen ist.

Aehnlich liegt auch die Sache im Verwaltungsstreitverfahren; auch hier handelt es sich um die Entscheidung über streitige subjektive Rechte und Pflichten, die Parteirolle bemißt sich nach dem materiellen Rechte, und klagen kann nur derjenige, welcher sich in seinen Rechten durch das Verhalten des Beklagten als verletzt erachtet.

Kläger ist in der Regel ein Unterthan (Einzelperson oder Kommunalverband, beziehungsweise sonstige Korporation), welcher einen Eingriff in seinen subjektiven Rechtskreis behauptet. Ausnahmsweise tritt auch eine Verwaltungsbehörde als Klägerin auf, z. B. wenn es sich um die Zurücknahme von Konzessionen, Approbationen u. s. w. handelt.

Beklagter ist in den soeben erwähnten Fällen natürlich derjenige, welchem die Konzession entzogen werden soll. In der Regel erscheint in der Rolle des Beklagten diejenige Behörde, deren Verfügung oder Entscheidung als rechtswidrig und die Rechte des Klägers verletzend angefochten wird. Uebrigens wird nach manchen Gesetzen davon abgesehen, daß die Behörde, gegen deren Verfügung die Klage (Rechtsbeschwerde) sich richtet, auch förmlich im Prozesse als Partei vertreten werde.

Da die öffentlichen Rechte und die öffentlichen Verpflichtungen

stets Rechte und Pflichten der Einzelnen gegen den Staat, beziehungsweise einen an dessen Stelle stehenden Selbstverwaltungskörper sind, so ist an und für sich ein Verwaltungsrechtsstreit nur möglich zwischen einem Einzelnen und einem Organe der Verwaltung. Dennoch kommen auch Verwaltungsrechtsstreitigkeiten zwischen zwei oder mehreren physischen Personen vor, welche der Verwaltung gegenüber lediglich als Unterthanen in Betracht kommen. Wenn nämlich mehreren Personen gemeinsam gewisse Berechtigungen erteilt, beziehungsweise Verpflichtungen auferlegt werden, so ergeben sich unter den gemeinsam Berechtigten und Verpflichteten wenigstens mittelbare Beziehungen, indem das im einzelnen Falle anerkannte Maß der Berechtigung oder Verpflichtung des einen bestimmend ist für den anderen, z. B. bei gemeinsamer Wegebaulast, Nutzungsrechten am öffentlichen Gute u. s. w. In solchen Fällen ist es zulässig, daß die Klage sich direkt gegen den Mitberechtigten oder Mitverpflichteten allein richtet, oder gegen diesen und die öffentliche Behörde. Es sind dies die Fälle, welche in einzelnen Gesetzen vorzugsweise **Parteistreitigkeiten** im Gegensatze zu den **Rechtsbeschwerden** genannt werden. Der Unterschied zwischen diesen beiden Arten von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten ist übrigens lediglich formell, denn im letzten Grunde sind die im Streite befindlichen Rechtsverhältnisse doch Verhältnisse, welche zwischen einzelnen physischen oder juristischen Personen und der staatlichen Gemeinschaft bestehen.

Neben den Prozeßparteien erscheint da, wo, wie beim bayerischen Verwaltungsgerichtshof, eine Staatsanwaltschaft besteht, noch eine **Vertretung des öffentlichen Interesses**. Diese Vertretung hat die Bedeutung, daß gegenüber einem etwaigen einseitigen Verhalten der Parteien, auch wenn als Partei eine öffentliche Behörde auftritt, in objektiver Weise die öffentliche Rechtsordnung zur Geltung gebracht werden soll. Dieselbe Bedeutung hat es, wenn nach preußischem, badischem und hessischem Rechte der Vorsitzende des Verwaltungsgerichts unterer Instanz gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts, dessen Vorsitzender er ist, die zulässigen Rechtsmittel im öffentlichen Interesse einlegen kann.

Eine **Beiladung Dritter** zu einem bereits eingeleiteten Streitverfahren ist von Amts wegen oder auf Antrag nach den meisten

Gesetzen (z. B. L.V.G. § 70; hess. G. v. 1874 Art. 64, 110; württ. G. v. 16. Dez. 1876 Art. 64) zulässig. Die ergehende Entscheidung ist in einem solchen Falle auch den Beigeladenen gegenüber gültig.

Die Parteien können sich im Streitverfahren durch Bevollmächtigte vertreten lassen und sich eines Rechtsbeistandes bedienen. Anwaltszwang besteht jedoch nicht. Nur in § 12 des badischen Gesetzes vom 14. November 1884 ist bestimmt, daß sich die Parteien vor dem Verwaltungsgerichtshof durch einen bei dem badischen Oberlandesgericht oder bei einem badischen Landgerichte zugelassenen Anwalt als Bevollmächtigten vertreten lassen müssen. Der Staat und öffentliche Korporationen können durch ihre rechtsgelehrten Beamten vertreten werden. Die Befugnis, als Partei persönlich oder als Bevollmächtigter oder Beistand vor den Verwaltungsgerichten aufzutreten, bemißt sich nach der allgemeinen Prozeßfähigkeit im Sinne der §§ 50 ff. der Reichszivilprozeßordnung.

II. Die Prinzipien des Verfahrens.

A. Verhandlungs- oder Untersuchungsmaxime. Da es der Staat den Einzelnen, welche sich durch eine Verfügung oder Entscheidung einer Verwaltungsbehörde verletzt erachten, überläßt, ob sie die Hilfe der Verwaltungsgerichte anrufen wollen, so kann man insofern sagen, das Verwaltungsstreitverfahren sei von der Verhandlungsmaxime beherrscht. Es macht sich dies insbesondere dahin geltend, daß die Verwaltungsgerichte nur auf Antrag thätig werden können, und die von ihnen zu erlassenden Entscheidungen nur die zum Streitverfahren vorgeladenen Parteien und die in demselben erhobenen Ansprüche betreffen dürfen. Daher endigt der Prozeß durch Zurücknahme der Klage, beziehungsweise des eingelegten Rechtsmittels. Deshalb ist auch im großen und ganzen das Verwaltungsstreitverfahren dem Zivilprozesse nachgebildet. Im einzelnen ist freilich die Verhandlungsmaxime so erheblich modifiziert, daß man sagen kann, es liege eine Mischung von Verhandlungs- und Untersuchungsmaxime vor, wenn auch einzelne Gesetze mehr die erstere Maxime (wie z. B. die preußische Gesetzgebung), andere die letztere (wie z. B.

die bayerische) hervortreten lassen.[1] Insbesondere gilt im Verwaltungsstreitverfahren durchweg der Grundsatz, daß der Verwaltungsrichter bezüglich der Erforschung der für die Entscheidung erheblichen Thatsachen und der Erhebung der Beweise an die Anträge der Parteien nicht gebunden ist. Dazu kommt, daß die Verwaltungsgerichte bei ihren Entscheidungen an keinerlei Beweisregeln gebunden sind, dieselben vielmehr nach ihrer freien Ueberzeugung zu treffen haben. Infolgedessen kann auch dem Geständnisse und dem Verzichte der Parteien nur in beschränktem Maße Wirksamkeit beigelegt werden, zumal überhaupt öffentliche Rechtsverhältnisse der freien Verfügung nur bis zu einem gewissen Grade unterliegen.

B. Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens. Der Grundsatz der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit der Verhandlungen gilt auch im Verwaltungsstreitverfahren, so daß in der Regel wenigstens beim obersten Verwaltungsgerichte die Entscheidung auf Grund mündlich-öffentlicher Verhandlung erfolgen muß. Doch sind eine Anzahl von Ausnahmen zugelassen. Abgesehen davon, daß die Klage schriftlich eingereicht oder zu Protokoll gegeben werden muß, daß die Rechtsmittel schriftlich einzulegen sind und ein fakultativer Schriftenwechsel vor der mündlichen Verhandlung zuläßig ist, gestatten einzelne Gesetze den Parteien, auf die mündliche Verhandlung ausdrücklich zu verzichten. Ebenso ist es z. B. im preußischen und hessischen Recht zugelassen, daß die Klage, beziehungsweise Berufung durch schriftlichen Vorbescheid abgewiesen oder zugesprochen wird. Im übrigen weichen die Gesetze, was die Notwendigkeit der mündlichen Verhandlung und die Zulässigkeit der Entscheidung auf Grund der Akten anlangt, sehr voneinander ab.[2]

Findet mündlich-öffentliche Verhandlung statt, so kommen in Bezug auf die Leitung der Verhandlung die Sitzungspolizei u. s. w., im allgemeinen die für jedes gerichtliche Verfahren, insbesondere den Zivilprozeß, geltenden Grundsätze zur Anwendung.

---

[1] Am weitesten in dieser Modifikation geht das bayerische Recht, so daß man wohl mit Seydel (a. a. O. S. 250) sagen kann, die Verhandlungsmaxime gelte nach bayerischem Recht für das Verwaltungsstreitverfahren nicht.

[2] Daß die Oeffentlichkeit vom Gerichte aus Gründen der Sittlichkeit und des öffentlichen Interesses ausgeschlossen werden kann, bedarf keiner besonderen Hervorhebung.

III. Beweismittel und Beweislast.

Was die im Verwaltungsstreitverfahren zulässigen Beweismittel anlangt, so kann es wohl keinem Zweifel unterliegen, daß Zeugen, Urkunden, Sachverständige und richterlicher Augenschein in diesem Verfahren ebenso zulässig sind wie im Zivilprozesse; dagegen ist der Eid als Beweismittel im Verwaltungsstreitverfahren nicht als zulässig zu erachten. Auch wenn das Gesetz nicht ausdrücklich die Unzulässigkeit des Eides ausspricht, wie dies z. B. das bayerische Gesetz vom 8. August 1878 in Art. 20 und das badische Gesetz vom 14. Juni 1884 in Art. 24 thut, so ist doch zu erwägen, daß der Parteieneid ein viel zu künstliches Beweismittel ist, als daß dasselbe ohne ausdrückliche gesetzliche, die Anwendung im einzelnen Falle genau regelnde Vorschrift gebraucht werden könnte und daß die Verwaltungsgerichte ihrer freien, aus dem ganzen Inhalt der Verhandlungen und Beweise geschöpften Ueberzeugung nach zu fällen haben, der Parteieneid aber, wenn er überhaupt Bedeutung haben soll, das Gericht in Bezug auf das Eidesthema bindet.[1] Ohne besondere gesetzliche Vorschrift wird auch der gerichtlich auferlegte Eid im Verwaltungsstreitverfahren nicht zulässig zu erachten sein, obwohl an und für sich nichts im Wege stünde, daß das Gericht selbst seine Ueberzeugung von der eidlichen Bekräftigung, beziehungsweise Beseitigung des ungenügenden Ergebnisses einer Beweisaufnahme abhängig machte.

Was die Verteilung der Beweislast anlangt, so muß auch im Verwaltungsstreitverfahren der Grundsatz gelten, daß derjenige, welcher eine für die Entstehung, Veränderung oder Aufhebung eines Rechts erhebliche Behauptung aufstellt, dieselbe auch beweisen muß. Mit Rücksicht auf die freie Beweiswürdigung seitens des Gerichts, die dem Gerichte eingeräumte Befugnis, wenigstens ergänzend von Amts wegen selbst Beweiserhebungen zu veranlassen, hat aber die ganze Frage der Verteilung der Beweislast keine besondere Wichtigkeit.

---

[1] Eine andere Auffassung scheint allerdings das Bundesamt für das Heimatwesen zu haben, welches wiederholt den Parteieneid zugelassen hat. Vgl. E. d. B.A. f. d. Heim.W. I S. 86; Parey, Die neuesten Verwaltungsorganisationsgesetze II S. 44, 45.

§ 51.

Klage und Urteil im Verwaltungsstreitverfahren.

I. Die Klage und die Folgen der Erhebung derselben.

Wie jede Klage muß auch die Verwaltungsklage sich auf einen Rechtssatz (Gesetz, Verordnung, Gewohnheitsrecht), aus welchem sich ein individuelles Recht des Klägers herleiten läßt, stützen.[1] Es muß ferner in der Klage die Entstehung dieses Rechts für den Kläger und in entsprechender Darstellung des Thatbestandes eine Verletzung desselben durch die beklagte Partei behauptet sein. Endlich muß ein Klagbegehren (Petitum) gestellt sein, welches die Beseitigung des angeblich den Kläger verletzenden rechtswidrigen Zustandes, also Aufhebung der als ungesetzlich angefochtenen Verfügung bezweckt.[2] Da die Verwaltungsgerichte stets nur die Entscheidung des vor sie gebrachten einzelnen Falles haben und sie nicht befugt sind, ein Gesetz oder eine Verordnung als ungültig aufzuheben, so kann selbstverständlicherweise auch dann, wenn der Kläger eine Verfügung um deswillen angreift, weil er das Gesetz oder die Verordnung, auf Grund derer sie erlassen ist, für ungültig hält, der Klageantrag stets nur auf Aufhebung der Verfügung, niemals auf Ungültigerklärung des Gesetzes oder der Verordnung gerichtet sein.

Die Verwaltungsklage unterscheidet sich von der Beschwerde dadurch, daß in der Klage die Verletzung eines individuellen Rechts des Klägers behauptet sein muß, während die Beschwerde sich auf

---

[1] Dies gilt auch für diejenigen Fälle, in welchen eine öffentliche Behörde klagend auftritt. Auch in diesen Fällen muß die Klagspartei darthun, daß der Verwaltung das Recht zusteht, in die Rechtssphäre des Beklagten einzugreifen, z. B. die fragliche Konzession wieder zu entziehen. Anders nur liegt die Sache in den wenigen Fällen, in denen es sich nicht um streitige Individualrechte, sondern um Aufrechthaltung der Rechtsordnung dreht.

[2] Wie im § 50 dargelegt ist, treten sich bei den sogen. Parteistreitigkeiten zwei oder mehrere Staatsangehörige als Parteien gegenüber, und wird dann die Klage die Verurteilung des beklagten Staatsangehörigen bezwecken. Im Texte ist aber der regelmäßige Fall, daß sich die Klage gegen eine behördliche Verfügung richtet, berücksichtigt, zumal ja in der Regel auch bei den sogen. Parteistreitigkeiten behördliche Anordnungen in Frage stehen werden.

Verletzung eines Rechts oder auch der Interessen des Beschwerdeführers stützen kann.

Wenn nun ausnahmsweise, wie z. B. nach preußischem Recht auch solche Angelegenheiten vor die Verwaltungsgerichte gewiesen sind, welche nicht nach rechtlichen Gesichtspunkten, sondern nach Erwägungen der Zweckmäßigkeit und des öffentlichen Interesses zu entscheiden sind (Verleihung gewerblicher Konzessionen u. s. w.), so kann sich begreiflicherweise die Verwaltungsklage nicht auf die Verletzung eines subjektiven Rechts stützen, sondern nur auf verletzte Interessen, mit anderen Worten: es liegt lediglich eine Beschwerde in der Form der Klage vor.[1] Es muß deshalb das Klagevorbringen und Klagebegehren demnach entsprechend modifiziert sein.

Die Klage muß vom Gerichte der Gegenpartei mitgeteilt — zugestellt — werden, damit dieselbe sich dagegen verteidigen kann. Im Zivilprozesse hat nun die Erhebung der Klage, welche in der Regel durch die Zustellung derselben erfolgt, verschiedene, teils prozessuale, teils materiellrechtliche Wirkungen. Auch im Verwaltungsstreitverfahren wird die Erhebung der Klage gewisse Folgen äußern müssen. Insbesondere wird die Erhebung, beziehungsweise Zustellung der Klage die Einrede der Rechtshängigkeit begründen, d. h. Kläger wie Beklagter erlangen das Recht, die Abweisung einer jeden Klage zu verlangen, welche vom Gegner bezüglich desselben Streitgegenstandes bei demselben oder bei einem anderen Gerichte anhängig gemacht wird. Ebenso wird der Grundsatz gelten müssen, daß durch Zustellung der Klage die örtliche Zuständigkeit definitiv begründet wird, da ein ordnungsmäßiges Verfahren geradezu ausgeschlossen wäre, wenn es im Belieben des Beklagten läge, durch Veränderung des Wohnsitzes die einmal begründete Zuständigkeit wieder zu beseitigen. Endlich wird verlangt werden müssen, daß die Anstellung der Klage aufschiebende Wirkung

[1] Ob die Verwaltungsklage in den Gesetzen Klage oder Beschwerde genannt wird, ist natürlich für die im Texte gegebenen Ausführungen gleichgültig. Nach preußischem Recht (L.V.G. § 69) wird die Klage in gewissen Fällen ersetzt durch den Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren, durch welchen eine bisher im Beschlußverfahren verhandelte Sache ins Streitverfahren übergeleitet wird. Dieser Antrag muß den Erfordernissen einer Klage entsprechen, soweit das Nötige nicht schon in den Verhandlungen enthalten ist.

hat, d. h. die Klage hemmt das betreffende Verwaltungsverfahren, das zur Klage Anlaß gegeben hat, und das Sach- und Rechtsverhältnis wird für die Parteien in der Weise fixiert, daß dasselbe weder vom Kläger noch vom Beklagten zum Nachteile des Gegners verändert werden darf. Selbstverständlicherweise kann das Gesetz für gewisse Fälle die aufschiebende Wirkung versagen und ebenso die Ausführung der angefochtenen Verfügungen u. s. w. im einzelnen Falle zulassen, wenn dieselbe nach dem Ermessen der Behörde nicht ohne Nachteil für das Gemeinwesen ausgesetzt werden kann (vgl. z. B. § 53 der L.V.G., ferner § 33 der bad. V.O. vom 21. August 1884).

II. Die Bedeutung des Urteils; Rechtskraft desselben.[1]

Das Urteil (Endurteil) entscheidet und beendigt den durch die Klage eingeleiteten Rechtsstreit. Dasselbe kann sich in seiner Wirkung nur auf die angefochtene Verfügung beziehen, nicht auf die derselben zu Grunde liegende allgemeine Anordnung (Gesetz oder Verordnung), wie auch die Klage nur auf Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung, niemals auf Außerkraftsetzung eines Gesetzes oder einer Verordnung gerichtet sein kann. Hebt das Gericht die Verfügung um deswillen auf, weil es z. B. die Verordnung, auf Grund deren sie erlassen ist, für ungültig hält, so berührt dieser Entscheidungsgrund die formelle Gültigkeit der Verordnung nicht, welche vielmehr jeden Augenblick wieder zur Anwendung gebracht werden kann. Nur die durch die Klage angefochtene Verfügung ist durch das Urteil betroffen. Weil die Verwaltungsgerichte ebenso wie die Straf- und Zivilgerichte nur den einzelnen Fall zu entscheiden haben, bezieht sich ferner das verwaltungsgerichtliche Urteil nur auf den durch die Anträge der Parteien abgegrenzten Streitgegenstand und bindet nur die im Streite befindlichen Parteien.

Die Urteile der Verwaltungsgerichte müssen sich als richterliche Entscheidungen selbstverständlich auf Rechtsgründe stützen und nach rechtlichen Gesichtspunkten erfolgen. Eine Ausnahme greift nur dann

---

[1] Bismarck, Das Verwaltungsstreitverfahren S. 211 ff.; Sarwey, Das öffentliche Recht, Seite 733; Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft (Wien 1886).

Platz, wenn das Gesetz sogen. Beschlußsachen den Verwaltungsgerichten übertragen hat. In solchen Fällen liegen eben Verwaltungsbeschlüsse in der Form von Urteilen vor.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich auch, daß das Gericht nur die Klage zusprechen oder abweisen und demgemäß die angefochtene Verfügung aufrechthalten oder ganz oder teilweise aufheben kann. Dagegen ist das Gericht nicht befugt, an die Stelle der von ihm aufgehobenen Verfügung eine andere, den gesetzlichen Vorschriften entsprechende zu setzen. Mit der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Verfügung ist die Thätigkeit des Gerichts erschöpft, alles Weitere ist Sache der Verwaltungsbehörde, in deren Wirkungskreis das Verwaltungsgericht nicht eingreifen darf.

Was sodann die Rechtskraft der verwaltungsgerichtlichen Urteile betrifft, so ist es zunächst zweifellos, daß diese Urteile in formellem Sinne rechtskräftig werden, so daß sie durch ordentliche Rechtsmittel nicht mehr angefochten werden können. Die verwaltungsgerichtlichen Urteile erlangen aber auch materielle Rechtskraft, d. h. sie beendigen den durch die Klage eingeleiteten Rechtsstreit definitiv in der Weise, daß dieselbe Sache (Anspruch, Leistung) nicht Gegenstand eines neuen Streitverfahrens unter denselben Parteien sein kann, und derjenigen Partei, welche einen solchen Versuch machen würde, die Einrede der abgeurteilten Sache (exceptio rei judicatae) entgegengestellt werden könnte. Schwierig ist nur gerade bei den verwaltungsgerichtlichen Urteilen, im einzelnen Falle stets genau festzustellen, welche „Sache“ in dem betreffenden Streitverfahren Gegenstand der Entscheidung war. Handelte es sich um Individualrechte mit bestimmtem Inhalte oder um öffentliche Pflichten, z. B. Wahlrechte, Wegebaupflicht u. s. w., so liegt die Sache ziemlich einfach. Ist das Recht oder die Pflicht durch das Urteil als nicht bestehend erklärt worden, so wird jedem Versuche, das Recht trotzdem geltend zu machen oder die betreffende Leistung zu verlangen die exceptio rei judicatae entgegengestellt werden können.

Stehen dagegen nicht Individualrechte oder öffentlich-rechtliche Leistungen mit ganz bestimmtem Inhalte in Frage, sondern die Beschränkung der persönlichen Freiheit aus Gründen des öffentlichen Interesses, so ist zu berücksichtigen, daß der Verwaltungsrichter nur

über das rechtlich geschützte Individualinteresse, das subjektive Recht (das Grundrecht der persönlichen Freiheit u. s. w.) und die durch dasselbe dem öffentlichen Interesse gezogenen Schranken entscheidet, dagegen nicht über das öffentliche Interesse selbst. Verlangt das letztere also eine veränderte Maßregel, welche mit dem Inhalte des verwaltungsgerichtlichen Urteils nicht im Widerspruche steht, so steht das letztere einer solchen Maßregel nicht entgegen. Es erscheint daher zweifellos, daß z. B. eine polizeiliche Verfügung, trotzdem sie auf die Anfechtungsklage hin durch Urteil aufrecht erhalten worden ist, von der Polizeibehörde zurückgenommen werden kann; denn das Urteil entschied bloß, daß die Verfügung aufrecht erhalten bleiben könne, nicht aufrecht erhalten werden müsse.

Von der Rechtskraft eines Urteils kann nur gesprochen werden, wenn dasselbe wirklich eine rechtliche Entscheidung getroffen hat. Das ist aber nur möglich, wenn es sich um ein Recht oder eine Pflicht handelt. Enthält dagegen das Urteil lediglich eine in die Form einer richterlichen Entscheidung gekleidete Beschlußfassung, so kann der Grundsatz der materiellen Rechtskraft keine Anwendung finden. Wenn also z. B. auch ein Gesuch um Erteilung einer gewerblichen Konzession durch eine in formelle Rechtskraft übergegangene verwaltungsgerichtliche Entscheidung zurückgewiesen ist, so wird doch einem erneuten Gesuche nicht die exceptio rei judicatae entgegengestellt werden können; denn ganz abgesehen davon, daß über das Recht des Klägers, um eine solche Konzession nachzusuchen, gar nicht erkannt ist, können auch die Zweckmäßigkeitsgründe, welche für Abweisung des ersten Gesuches führten, dem neuen Gesuche gegenüber nicht mehr stichhaltig sein, während ein durch Urteil verneintes subjektives Recht für immer verneint ist.[1]

Anlangend endlich die Frage, worüber in einem Urteil entschieden ist, so braucht hier wohl nur angedeutet zu werden, daß dabei nicht bloß auf den sogen. Tenor des Urteils gesehen werden darf, sondern der gesamte Inhalt des Urteils (Tenor und Gründe) in Betracht gezogen werden muß.[2]

---

[1] Daraus ergibt sich auch, daß es widersinnig ist, reine Verwaltungssachen den Verwaltungsgerichten zur „Entscheidung" zu übertragen.

[2] Daß das Urteil mit Gründen versehen sein muß, kann wohl als selbstverständlich betrachtet werden, so daß also ein nicht oder nicht ge-

§ 52.

Das Verwaltungsstreitverfahren im einzelnen.

I. Das Verfahren in erster Instanz.

Wie bereits angedeutet, wird das Verwaltungsstreitverfahren eingeleitet durch eine Klage oder einen dieselbe ersetzenden Antrag. Nach den meisten Gesetzen ist aber die Erhebung der Klage an eine Frist (14 Tage, 6 Wochen, 1 Monat u. s. w. nach Zustellung der anzufechtenden Verfügung) gebunden. Ist diese Frist unbenutzt verstrichen, so kann die angeblich verletzende Verfügung nicht mehr angefochten werden, sofern nicht im einzelnen Falle gegen Ablauf der Frist Wiedereinsetzung gewährt wird.

Ist die Klage rechtzeitig schriftlich eingereicht oder zu Protokoll gegeben, so kann nach preußischem, hessischem und württembergischem Recht (nach letzterem jedoch nur bei sogen. Parteistreitigkeiten) die Streitsache in der Weise entschieden werden, daß das Gericht die Klage, wenn sich der in derselben erhobene Anspruch sofort als rechtlich unzulässig oder unbegründet herausstellt, ohne weitere Verhandlung durch einen mit Gründen versehenen Vorbescheid zurückweist. Nach preußischem Recht kann das Gericht auch dem Beklagten die Klage mit dem Auftrage zustellen, den Kläger klaglos stellen, und kann sogar auch dann, wenn der Beklagte bereits eine Gegenerklärung abgegeben hat, doch noch auf Grund der schriftlichen Erklärungen der Parteien durch Vorbescheid die Entscheidung treffen, wenn keine der Parteien die mündliche Verhandlung ausdrücklich verlangt hat.[1]

---

nügend motiviertes Urteil, weil mit einem wesentlichen Mangel behaftet, im Falle der Einlegung eines Rechtsmittels von der oberen Instanz aufzuheben sein wird. Im übrigen schreiben entweder die betreffenden Gesetze selbst (vgl. z. B. § 30 des badischen Gesetzes vom 12. Juni 1884) oder die dazu gehörigen Regulative vor, welchen Inhalt das Urteil haben muß (Bezeichnung der Parteien und des Gerichts, Thatbestand, Gründe, Urteilsformel, Unterschrift der Richter u. s. w.). — Die Urteile der Verwaltungsgerichte müssen entweder in der mündlichen Verhandlung verkündigt und dann noch zugestellt werden, oder es genügt die Zustellung allein.

[1] Nach L.V.G. § 64 Abs. 3 kann der Vorbescheid auch namens des Kreisausschusses vom Vorsitzenden und namens des Bezirksausschusses vom Vorsitzenden im Einverständnis

Gegen diesen Vorbescheid ist entweder das Rechtsmittel der Berufung an die höhere Instanz oder Einspruch und Antrag auf mündliche Verhandlung vor derselben Instanz zuläßig. Wird von diesen Rechtsmitteln kein Gebrauch gemacht, so gilt der Vorbescheid vom Tage der Zustellung ab als endgültiges Urteil.

Erläßt das Gericht einen solchen Vorbescheid nicht, so findet in der Regel mündliche Verhandlung der Sache in öffentlicher Sitzung statt. Der mündlichen Verhandlung kann ein Schriftenwechsel und vorbereitendes Verfahren vorausgehen, in welchem die Streitsteile ihre Erklärungen und ihre Beweismittel anzugeben haben und das Gericht den angetretenen oder nach seinem Ermessen erforderlichen Beweis in vollem Umfange unter Zuziehung eines Protokollführers und nach Ladung der Parteien erheben kann.

In der mündlichen Verhandlung werden die Parteien oder deren Vertreter, beziehungsweise der Vertreter des öffentlichen Interesses mit ihren Erklärungen gehört. Soweit die Beweiserhebung nicht bereits im vorbereitenden Verfahren stattgefunden hat, erfolgt dieselbe bei der mündlichen Verhandlung. [1]

Nach bayerischem Rechte ist zu unterscheiden zwischen den

---

mit den ernannten Mitgliedern erlassen werden. — Ist das Verwaltungsstreitverfahren nicht durch Klage, sondern durch Antrag auf mündliche Verhandlung eingeleitet worden, so muß ohne weiteres die Vorladung der Parteien zur mündlichen Verhandlung erfolgen. Die Erledigung der Sache durch Vorbescheid ist daher nicht zuläßig.

[1] Hat das Gericht die Sache zur mündlichen Verhandlung verwiesen oder muß nach gesetzlicher Vorschrift mündliche Verhandlung stattfinden, so sollte die Sache für beruhend erklärt werden, wenn nicht wenigstens eine Partei in der Tagsfahrt erschienen ist, da ja doch von einer Verhandlung der Sache nicht die Rede sein kann, wenn keine Partei anwesend ist und möglicherweise auch die Parteien durch ihr Nichterscheinen zu erkennen geben, daß der Streit erledigt ist. Von den verschiedenen Landesrechten gehen jedoch nur das elsaß-lothringische Recht (V.O. vom 1. Sept. 1872 §§ 17 u. 21 und V.O. vom 22. Febr. 1873 §§ 17 u. 21) und das preußische Recht (§ 68 L.V.G. und § 11 des Regulativs vom 28. Febr. 1884) von der Ansicht aus, daß ohne Anwesenheit mindestens einer Partei nicht verhandelt werden darf. Das bayerische Recht (Art. 35 des Gesetzes vom 8 Aug. 1879) und das württembergische Recht (§ 33 des Gesetzes vom 16. Dez. 1876) lassen auch dann die Verhandlung zu, wenn keine Partei erschienen ist. Das badische Recht (§ 26 u. § 41 Z. 7 des Gesetzes vom 14. Juni 1884) gestattet dies wenigstens in gewissen Fällen.

Verwaltungsrechtssachen im engeren Sinne, in welchen die Gemeindebehörden, Distriktsverwaltungsbehörden und Kreisregierungen als Verwaltungsuntergerichte entscheiden, und den vom Verwaltungsgerichtshof in erster und letzter Instanz zu entscheidenden Rechtsbeschwerden. In den Streitsachen der ersteren Art haben die Verwaltungsgerichte in möglichst einfacher und formloser Weise für richtige Ermittelung des Sachverhalts zu sorgen und die Erledigung des Rechtsstreits herbeizuführen. Eine mündliche Schlußverhandlung ist, abgesehen von den Fällen, in welchen dieselbe durch Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben ist, nur erforderlich: a) wenn das Beweismaterial zweifelhaft ist, b) die Einnahme eines Augenscheins sich als erforderlich zeigt, c) die Parteien dieselbe übereinstimmend beantragen.

In den von dem Verwaltungsgerichtshofe in erster und letzter Instanz zu entscheidenden Beschwerden gegen Verfügungen der Kreisregierungen fällt der Verwaltungsgerichtshof seine Entscheidung auf Grund mündlicher und öffentlicher Verhandlung. Eine Beweisaufnahme findet aber vor demselben nicht statt, vielmehr dient der in den Vorinstanzen erhobene Sachverhalt als Grundlage der Entscheidung; jedoch kann der Gerichtshof, eventuell auf Antrag des Staatsanwalts, eine Ergänzung des Beweismaterials durch die Verwaltungsbehörden veranlassen und Gutachten einholen.

Ebenso unterscheidet das *württembergische* Recht zwischen dem Verfahren in Parteistreitigkeiten und den vom Verwaltungsgerichtshofe in erster und letzter Instanz zu entscheidenden Rechtsbeschwerden (vgl. G. v. 16. Dez. 1876 §§ 31, 32, 33, 36). Es ist jedoch zu bemerken, daß der Verwaltungsgerichtshof in sogen. Rechtsbeschwerden unter Umständen auch ohne mündliche Verhandlung auf Grund des Schriftenwechsels der Parteien entscheiden kann. Dagegen ist nach *badischem* Recht (G. v. 14. Juni 1884 § 18) grundsätzlich immer mündliche Verhandlung notwendig. Nur dann, wenn die Klage an sich unstatthaft oder nicht in der gesetzlichen Frist eingereicht ist, kann der Verwaltungsgerichtshof dieselbe ohne mündliche Verhandlung von Amts wegen als unzulässig verwerfen.

Nach *elsaß-lothringischem* Recht ist ebenfalls in allen streitigen Sachen (mit Ausnahme der Steuerreklamation) mündliche Verhandlung vorgeschrieben (vgl. §§ 13, 14 V.O. v. 1. August 1872).

II. **Die Rechtsmittel im Verwaltungsstreitverfahren** sind entweder ordentliche oder außerordentliche. Ordentliche Rechtsmittel sind solche, welche nur gegen nicht formell rechtskräftige Urteile innerhalb der vom Gesetze dafür gesteckten Frist eingelegt werden können, während die außerordentlichen Rechtsmittel sich gegen bereits rechtskräftige Urteile wenden und mit denselben eine Aufhebung derselben und beziehungsweise eine Wiederholung des vorausgegangenen Verfahrens bezweckt wird.

A. Die ordentlichen Rechtsmittel sind die Berufung und die Revision. Die Berufung ist zulässig gegen die Endurteile, welche in erster Instanz erlassen sind, sofern sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift ausgeschlossen wurde oder das oberste Verwaltungsgericht das Urteil in erster und letzter Instanz erlassen hat. Gegen die in zweiter Instanz (von den Kreisregierungen) gefällten Endurteile ist nur nach bayerischem Recht Berufung an die dritte Instanz zulässig, jedoch geht in einer Anzahl von Fällen die Berufung gegen Entscheidungen der Distriktsverwaltungsbehörden unmittelbar an den Verwaltungsgerichtshof, fällt also die dritte Instanz aus. Die Berufung kann nach bayerischem Recht nur von den Parteien eingelegt werden, nach preußischem, badischem und hessischem Recht sowohl von den Parteien als auch aus Gründen des öffentlichen Interesses von dem Vorsitzenden des Verwaltungsgerichts, nach württembergischem Recht außer von den Parteien auch von dem bestellten Vertreter des öffentlichen Interesses, selbst wenn derselbe sich nicht schon in erster Instanz an den Verhandlungen beteiligt hat; der Berufungsbeklagte kann sich auch nach Ablauf der Berufungsfrist der Berufung anschließen. Mit der Berufung kann das Urteil nach jeder Richtung, also sowohl was die thatsächliche Grundlage der Entscheidung wie die rechtliche Würdigung dieser Grundlage anlangt, angefochten und können Mängel des Verfahrens in erster Instanz zur Sprache gebracht werden. Infolgedessen tritt der Berufungsrichter vollständig an die Stelle des judex a quo, er hat dieselben Befugnisse wie dieser, wie auch die Parteien in der zweiten Instanz die gleichen Angriffs- und Verteidigungsmittel wie in der Vorinstanz geltend machen können, wenn das Gesetz sie hierin nicht beschränkt hat (vgl. z. B. L.V.G. § 92).

Was eine reformatio in pejus anlangt, so ist dieselbe im bayerischen Gesetz vom 8. August 1876 Art. 36 und 41 ausdrücklich zugelassen; man wird aber allgemein annehmen können, daß im Verwaltungsstreitverfahren eine Abänderung des angefochtenen Urteils auch zu Ungunsten des Berufungsklägers zulässig ist, da die Verwaltungsgerichte an die Anträge der Parteien nicht gebunden sind. Selbstverständlicherweise ist aber der Berufungsrichter insoweit beschränkt, als das Urteil zweiter Instanz nur den in der Klage erhobenen Anspruch betreffen darf.

In der Regel wird das Berufungsgericht sofort in der Lage sein, das Urteil in der Sache selbst zu fällen; jedoch kann das Gericht in die Lage kommen, sich, wenn z. B. das Verfahren erster Instanz an wesentlichen Mängeln leidet, auf die Aufhebung der Entscheidung des Untergerichts zu beschränken und die Sache zur weiteren Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

Im Gegensatze zur Berufung kann die Revision nur darauf gestützt werden, daß die angefochtene Entscheidung auf Nichtanwendung oder unrichtiger Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen beruhe, oder darauf, daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide.[1]

Die Revision ist zulässig nach preußischem und hessischem Recht gegen die in zweiter Instanz vom Bezirksausschuß, beziehungsweise Provinzausschuß erlassenen Endurteile, in einzelnen Fällen auch gegen die vom Bezirksausschusse in erster Instanz erlassenen Endurteile, soweit nicht gemäß ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift diese Urteile endgültig oder die gegen dieselben zulässigen Rechtsmittel anders geregelt sind. Die Revision kann eingelegt werden von den Parteien und aus Gründen des öffentlichen Interesses auch vom Vorsitzenden des Bezirksausschusses, beziehungsweise Provinzialausschusses.

Das Revisionsgericht ist an diejenigen Gründe, welche zur

[1] Was als wesentlicher Mangel des Verfahrens zu betrachten ist, bestimmen die Gesetze nicht; es wird jedoch keinem Bedenken unterliegen, die in § 513 Z.Pr.O. und § 377 Str.Pr.O. aufgestellten Revisionsgründe im Verwaltungsstreitverfahren analog zur Anwendung zu bringen.

Rechtfertigung der gestellten Anträge geltend gemacht sind, nicht gebunden, wohl aber an die thatsächlichen Feststellungen der Vorinstanzen, soweit dieselben ausreichen, um eine Entscheidung zu fällen. Erachtet das Revisionsgericht die Revision für begründet und ist die Sache spruchreif, so hebt es die angefochtene Entscheidung auf und entscheidet selbst in der Sache. Ist die Sache nicht spruchreif, so verweist das Revisionsgericht dieselbe zur anderweitigen Entscheidung an die dazu nach der Sachlage geeignete Instanz. Das Gericht, an welches die Sache in dieser Weise verwiesen ist, hat die in dem Aufhebungsurteil aufgestellten Grundsätze bei der anderweitigen Entscheidung zu Grunde zu legen.

Das Verfahren in der Berufungs- und Revisionsinstanz schließt sich im wesentlichen an das Verfahren in der ersten Instanz an mit den sich aus der Natur der Revision ergebenden Modifikationen. Hervorzuheben ist nur, daß nach preußischem Recht in denjenigen Fällen, in welchen die Berufung oder Revision vom Vorsitzenden des Verwaltungsgerichts eingelegt worden ist, in der Berufungs- und Revisionsinstanz erst die Vorfrage, ob das öffentliche Interesse für beteiligt zu erachten ist, entschieden werden muß. Wird die Frage verneint, so wird die Berufung als unstatthaft zurückgewiesen, ohne daß in die Verhandlung der Sache selbst eingetreten wird.

B. Als außerordentliches Rechtsmittel ist nach preußischem, bayerischem, badischem und württembergischem Recht die Klage auf Wiederaufnahme des Verfahrens zulässig. Nach preußischem Recht (L.V.G. § 100) und nach badischem Recht (G. v. 14. Juni 1884 § 43) findet diese Klage unter denselben Voraussetzungen, in demselben Umfange und innerhalb derselben Fristen statt, wie nach der Zivilprozeßordnung (§§ 541—554)[1] die Nichtigkeits- und

---

[1] Die in § 542 Z.Pr.O. aufgeführten Gründe der Nichtigkeitsklage sind: 1. vorschriftswidrige Besetzung des Gerichts; 2. Mitwirkung eines kraft Gesetzes ausgeschlossenen oder abgelehnten Rechts; 3. nicht vorschriftsmäßige Vertretung der Partei. — Als Fälle der Restitutionsklage kommen gemäß § 543 Z.Pr.O. hauptsächlich solche in Betracht, in denen die Entscheidung durch eine strafbare Handlung veranlaßt worden ist (falscher Eid, gefälschte Urkunde u. s. w.). — Die Klage muß binnen einer Notfrist von einem Monat vom Tage der Kenntnis des Anfechtungsgrundes seitens der Partei erhoben werden.

Restitutionsklage. Zur Entscheidung ist jedoch ausschließlich das Oberverwaltungsgericht, beziehungsweise der Verwaltungsgerichtshof zuständig, welches die angefochtene Entscheidung aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Entscheidung an die nach der Sachlage geeignete Instanz zu verweisen hat, wenn es die Klage für begründet erachtet. Das Gericht, an welches die Sache in dieser Weise verwiesen ist, hat nach preußischem Recht bei dem weiteren Verfahren und bei der von ihm anderweitig zu treffenden Entscheidung die im Aufhebungsbeschlusse des Oberverwaltungsgerichts aufgestellten Grundsätze und die von demselben zu Grunde gelegten thatsächlichen Feststellungen als maßgebend zu betrachten.

Nach württembergischem Recht (G. v. 16. Dez. 1876 Art. 52) sind für die Wiederaufnahmeklage im allgemeinen ebenfalls die Bestimmungen der Zivilprozeßordnung maßgebend.

Nach bayerischem Recht (G. v. 8. Aug. 1878 Art. 26) ist die Klage auf Wiederaufnahme des Verfahrens nur gegen rechtskräftige Endentscheidungen zulässig, wenn glaubhaft dargethan werden kann, daß eine Thatsache, die bei der vorausgegangenen Verhandlung nicht hinreichend bekannt gewesen war, vorliegt, deren Berücksichtigung aber zu einer von der früheren abweichenden Entscheidung zu führen geeignet ist. Die Klage wird von dem Gerichte entschieden, dessen Urteil angefochten ist.

Die Nichtigkeitsklage. Nach württembergischem Recht (G. v. 16. Dez. 1876 §§ 70, 71) ist gegen Urteile des Verwaltungsgerichtshofs in sogen. Rechtsbeschwerden nicht die Wiederaufnahmeklage, sondern die Nichtigkeitsklage wegen Kompetenzüberschreitung zulässig, welche nur von der Verwaltungsbehörde eingelegt werden kann und vom Verwaltungsgerichtshof in der Besetzung mit sieben Richtern auf Grund mündlich-öffentlicher Verhandlung entschieden wird. Nach badischem Recht (G. v. 14. Juni 1884 § 42) steht gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs binnen einer Notfrist von zwei Wochen, von der Zustellung des Urteils an gerechnet, dem Vertreter des Staatsinteresses die Nichtigkeitsbeschwerde wegen Unzuständigkeit oder Gewaltsüberschreitung zu. Ueber die Nichtigkeitsbeschwerde entscheidet der Kompetenzgerichtshof.

C. Die einfachen Beschwerden. Die im vorstehenden dar-

gestellten Rechtsmittel sind nur zulässig gegen Endurteile[1] und die denselben in gewisser Beziehung gleichgestellten Vorbescheide. Gegen diejenigen Verfügungen, welche diese Eigenschaft nicht haben, wie prozeßleitende Verfügungen, Verfügungen im Vollstreckungsverfahren, ist in der Regel die einfache Beschwerde an das nächsthöhere Gericht zulässig, welches ohne mündliche Verhandlung entscheidet.

III. Fristen und Zustellungen.

In Bezug auf die Berechnung der Fristen und die Zustellung der Schriftstücke kommen im Verwaltungsstreitverfahren im allgemeinen die Grundsätze der Zivilprozeßordnung zur Anwendung.

IV. Die Kosten.

Die Kosten des Verwalt[ungsstreit]verfahrens und die baren Auslagen der obsiegenden Par[tei m]uß ebenso wie im Zivilprozeß in der Regel die unterliegende Par[tei] tragen, beziehungsweise ersetzen. Die Gesetze enthalten entwede[r] besondere Bestimmungen über die Pflicht zum Kostenersatz (wi[e z.] B. das preuß. L.V.G. §§ 102—109), oder sie erklären die Vo[rs]chriften über die Kosten des Verwaltungsverfahrens auch für das Verwaltungsstreitverfahren für anwendbar (bayer. G. v. 8. Aug. 1[8]76 § 21), oder sie verweisen einfach auf die einschlägigen Bestimmun[ge]n der Zivilprozeßordnung, insbesondere auch was die Zulassung [z]um Armenrecht anlangt.

§ 53.

Die Zwangsvollstreckung.

Ist ein verwaltungsgerichtliches Urteil rechtskräftig, so kann, beziehun[g]sweise muß es vollstreckt werden. Dabei ist jedoch zu unterscheiden, ob die Vollstreckung gegenüber einer öffentlichen Behörde oder [e]iner im Unterthanenverhältnisse stehenden Person (physische oder [j]uristische Person) erfolgen soll. Im letzteren Falle findet die Zw[a]ngsvollstreckung in derselben Weise statt, wie überhaupt obrig-

[1] Als Endurteile sind auch die sogen. Zwischenurteile (vgl. § 275 Z.Pr.O.) zu betrachten. Auch Entscheidungen über die Zuständigkeitsfrage haben nach einzelnen Gesetzen die Eigenschaft von Zwischenurteilen.

keitliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden zwangsweise vollstreckt werden. Es ist also dabei insbesondere ein Unterschied zu machen, ob es sich um die Beitreibung eines Geldbetrags oder die Erzwingung einer Handlung oder Unterlassung handelt (vgl. darüber § 43).

Was den ersteren Fall anlangt, so wird wieder zu unterscheiden sein: wurde durch das verwaltungsgerichtliche Urteil eine die persönliche Freiheit des Klägers beschränkende oder demselben Lasten auflegende Verfügung aufgehoben, so besteht der Vollzug des Urteils darin, daß die für ungültig erklärte Verfügung nicht vollstreckt wird. Wollte ein Beamter trotzdem die Verfügung vollstrecken, so würde er sich nicht bloß disziplinärer Ahndung, sondern auch, je nach Umständen, zivilrechtlicher und strafrechtlicher Haftung und Verantwortlichkeit aussetzen. Hat dagegen das Urteil dem Kläger ein bestimmtes Recht, z. B. Wahlrecht u. s. w., zugesprochen, so muß die betreffende Behörde dieses Recht respektieren und kann dazu nötigenfalls ebenfalls disziplinarisch angehalten werden, beziehungsweise der betreffende Beamte würde sich durch Nichtachtung des Rechts gegebenen Falls zivilrechtlich oder strafrechtlich haftbar machen.

Anhang.

§ 54.

Die Kompetenzkonflikte.[1]

I. Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden.

Wie bereits in § 35 IV hervorgehoben wurde, haben diejenigen Zuständigkeitsstreitigkeiten, welche zwischen den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsbehörden (einschließlich der Verwaltungsgerichte) entstehen, insofern eine besondere Bedeutung, weil in der Entscheidung der Vorfrage der Zuständigkeit mittelbar auch die Entscheidung über die Hauptsache liegt. Insbesondere hat die Verneinung der Zuständigkeit des Gerichts die Bedeutung, daß damit gleichzeitig das

[1] Stengel, Organisation S. 555 ff.; Loening S. 789; Sarwey, Oeffentliches Recht S. 673 ff.

vom Kläger beanspruchte Recht in Abrede gestellt ist. Wenn die Trennung der Justiz von der Verwaltung in der Weise erfolgt wäre, daß alle Angelegenheiten, welche nach Rechtsgründen zu entscheiden sind — gleichgültig ob sie sich als bürgerliche Rechtsstreitigkeiten oder als Verwaltungsrechtsstreitigkeiten darstellen —, vor den ordentlichen Gerichten, wenn auch in verschiedenem Verfahren, zu entscheiden wären, so könnte den Gerichten ganz allgemein die Vorfrage der Zuständigkeit endgültig übertragen werden, da diese Frage stets eine Rechtsfrage ist. Da man jedoch in Deutschland die Zuständigkeit der Gerichte grundsätzlich nur auf Zivil- und Strafsachen beschränkte, sah man sich veranlaßt, die Einrichtung der Kompetenzkonflikte nach französischem Vorbilde einzuführen, obwohl man in Deutschland den französischen Grundsatz der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Verwaltung nicht in der Schärfe durchführte wie in Frankreich. In diesem Lande sind nicht bloß alle Streitsachen, welche das Interesse der Verwaltung berühren, auch wenn sie lediglich fiskalische Prozesse sind, den Gerichten entzogen, sondern es gilt auch der Grundsatz, daß die Gerichte nicht befugt sind, irgendwelchen Verwaltungsakt, der in einem Zivilprozesse zur Sprache kommt, auszulegen, soferne dessen Inhalt und Bedeutung bestritten wird oder zweifelhaft erscheint. Zum Zwecke der Aufrechthaltung der auf diese Weise zwischen Justiz und Verwaltung gezogenen Schranken bedient sich die Verwaltung des Mittels der Konfliktserhebung, durch welches im einzelnen Falle die Thätigkeit des Gerichts zunächst gehemmt und dann beseitigt wird, wenn der Kompetenzgerichtshof (früher der Staatsrat) die Angelegenheit als Verwaltungssache erklärt. Hat aber das Gericht in der Sache bereits entschieden und ist das gerichtliche Verfahren rechtskräftig geworden, so ist eine Konfliktserhebung nicht mehr möglich.

Im Zusammenhange mit diesem System der Konfliktserhebung steht die Bestimmung, welche früher in Frankreich bestand,[1] daß kein Verwaltungsbeamter wegen in Ausübung oder aus Veranlassung der Ausübung seines Amtes begangener Handlungen strafrechtlich oder zivilrechtlich verfolgt werden konnte, ohne daß die vorgängige Ge-

[1] Der hier in Betracht kommende Art. 75 const. vom Jahre VIII ist im Jahre 1870 aufgehoben worden.



nehmigung des Staatsrats eingeholt war. Auch diese Vorschrift war eine Folge des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Verwaltung. Beide Arten von Kompetenzkonflikten fanden in Deutschland Eingang.

Was nun zunächst die eigentlichen Kompetenzkonflikte anlangt, so wurden in verschiedenen deutschen Staaten auf den Gegenstand bezügliche Gesetze erlassen, durch welche besondere Behörden zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden — Kompetenzkonfliktsgerichtshöfe — geschaffen wurden, z. B. in Preußen das Gesetz vom 8. August 1847 über das Verfahren bei Kompetenzkonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden, in Bayern das Gesetz vom 28. Mai 1850 über die Kompetenzkonflikte, in Sachsen das Gesetz vom 13. Juni 1840.

Im Gegensatz zu dem oben angedeuteten Grundsatze, welcher in diesen Gesetzen mehr oder minder stark ausgesprochen zu Tage tritt, hat das Reichsgerichtsverfassungsgesetz in § 17 Abs. 1 das Prinzip aufgestellt, daß die Gerichte über die Zulässigkeit des Rechtswegs entscheiden, daß also im einzelnen Falle die Zulässigkeit desselben nicht von der Entscheidung eines Kompetenzgerichtshofs abhängig gemacht werden soll. Dieser Grundsatz gilt aber uneingeschränkt nur gegenüber den Reichsverwaltungsbehörden, denen die Befugnis zur Erhebung des Konflikts nirgends beigelegt ist. Was dagegen die Landesbehörden anlangt, so hat § 17 Abs. 2 die Landesgesetzgebung ermächtigt, die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten über die Zulässigkeit des Rechtswegs besonderen Behörden nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zu übertragen:

1. Die Mitglieder müssen für die Dauer des zur Zeit ihrer Ernennung von ihnen bekleideten Amts oder, falls sie zu dieser Zeit ein Amt nicht bekleiden, auf Lebenszeit ernannt werden. Eine Enthebung vom Amte kann nur unter denselben Voraussetzungen wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichts stattfinden.

2. Mindestens die Hälfte der Mitglieder muß dem Reichsgerichte oder einem Oberlandesgerichte angehören. Bei Entscheidungen dürfen Mitglieder nur in der gesetzlich bestimmten Anzahl mitwirken; diese Anzahl muß eine ungerade sein und mindestens fünf betragen.

3. Das Verfahren ist gesetzlich zu regeln. Die Entscheidung

erfolgt in öffentlicher Sitzung nach Ladung der Parteien (in derjenigen Sache, welche zum Konflikt Anlaß gegeben hat).

4. Sofern die Zulässigkeit des Rechtswegs durch rechtskräftiges Urteil des Gerichts feststeht, ohne daß zuvor auf die Entscheidung der besonderen Behörde angetragen war, bleibt die Entscheidung des Gerichts maßgebend.

In § 17 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz ist ferner bestimmt worden: a) daß auf Antrag eines Bundesstaats und mit Zustimmung des Bundesrats durch kaiserliche Verordnung die Verhandlung und Entscheidung der in § 17 des Gerichtsverfassungsgesetzes bezeichneten Streitigkeiten dem Reichsgerichte übertragen werden kann; b) daß für diejenigen Bundesstaaten, in welchen die im § 17 des Gerichtsverfassungsgesetzes erwähnten Behörden bestehen und nach Maßgabe der oben aufgeführten Vorschriften einer Veränderung ihrer Einrichtung und ihres Verfahrens bedurften, die Veränderung durch landesherrliche Verordnung erfolgen konnte, sofern sie bis zur Einführung der Reichsjustizgesetze nicht landesgesetzlich getroffen ward.

Auf Grund dieser reichsgesetzlichen Vorschriften sind verschiedene Landesgesetze ergangen: In Preußen ist durch die Verordnung vom 1. August 1879, betreffend die Entscheidung der Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden, ein aus 11 Mitgliedern (sechs müssen dem Oberlandesgerichte Berlin angehören, fünf die Befähigung zum Richteramte oder zum höheren Verwaltungsdienste haben) bestehender Kompetenzgerichtshof geschaffen und das Verfahren vor demselben geregelt worden. Der Kompetenzkonflikt ist nur in bürgerlichen Rechtssachen zulässig. Ebenso sind in Bayern durch Gesetz vom 18. August 1879 die früher in dieser Materie geltenden Bestimmungen abgeändert und den Vorschriften des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes angepaßt worden. In Württemberg hat das Gesetz vom 25. August 1879 einen Kompetenzgerichtshof geschaffen, welcher nicht nur die Kompetenzkonflikte zwischen den Zivilgerichten einerseits und den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten andererseits, sondern auch die Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden entscheidet, während Kompetenzkonflikte in Strafsachen gemäß § 4 des Gesetzes

vom 4. März 1879 der Straffenat des Oberlandesgerichts zu entscheiden hat.

In Baden hat das Gesetz vom 30. Januar 1879 einen aus 8 Mitgliedern des Oberlandesgerichts und 5 Mitgliedern des Verwaltungsgerichtshofs oder höheren Verwaltungsbeamten bestehenden Kompetenzgerichtshof geschaffen, während in Hessen der Verwaltungsgerichtshof die Kompetenzkonflikte entscheidet (G. v. 3. Sept. 1878 § 8, G. v. 16. April 1879 Art. 1). Auch in Sachsen ist durch Gesetz vom 3. März 1879 ein Kompetenzgerichtshof geschaffen worden, während in Elsaß-Lothringen die Gerichte unbeschränkt über die Zulässigkeit des Rechtswegs zu entscheiden haben.

Der Kompetenzkonflikt ist entweder ein positiver oder ein negativer. Im ersteren Falle wird sowohl von seiten des Gerichts wie der Verwaltungsbehörde die Zuständigkeit behauptet, im zweiten Falle von beiden Seiten abgelehnt.

Der positive Konflikt wird dadurch erhoben, daß die nach den betreffenden Gesetzen zuständige Behörde (entweder bloß die Zentralbehörde oder auch eine Provinzialbehörde) den Antrag auf Entscheidung des Kompetenzgerichtshofs über die Zulässigkeit des Rechtswegs in einer bei Gericht anhängigen Sache stellt.[1] Der Antrag wird dem Gerichte, bei welchem die Sache anhängig ist, mitgeteilt, und wird hierdurch das Prozeßverfahren für die Dauer des Konfliktsverfahrens unterbrochen. Die Akten werden sodann mit den etwaigen Erklärungen der Parteien an den Gerichtshof eingesendet, welcher auf Grund mündlicher Verhandlung, in welcher die Parteien, sowie der Vertreter der Verwaltungsbehörde zu hören sind, endgültig entscheidet.

Der negative Konflikt setzt voraus, daß einerseits durch rechtskräftiges gerichtliches Urteil die Unzuständigkeit der Gerichte, andererseits durch endgültige Entscheidung der Verwaltungsbehörden, beziehungsweise der Verwaltungsgerichte die Unzuständigkeit der Verwaltung ausgesprochen ist. Dieser Konflikt kann nur von den Parteien erhoben werden, weil deren Interessen und Rechte ausschließlich

[1] Die Parteien können den Konflikt nicht erheben, noch weniger natürlich die Gerichte.

oder doch in erster Linie dabei in Betracht kommen. Für das Verfahren gelten die für den positiven Konflikt gegebenen Vorschriften. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil die demselben entgegenstehende Entscheidung aufzuheben und die Sache zur weiteren Verhandlung und Entscheidung an die zuständige Instanz zu verweisen.[1]

II. Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden.

Ist eine Sache vor einem Verwaltungsgerichte anhängig, so kann von der Verwaltungsbehörde, welche der Ansicht ist, daß die Verwaltungsklage nicht zulässig war, der Kompetenzkonflikt nicht erhoben werden. Im übrigen hat nach preußischem Recht das Oberverwaltungsgericht zu entscheiden, wenn in derselben Sache ein Verwaltungsgericht und eine Verwaltungsbehörde sich für zuständig oder unzuständig erklärt haben; in Bayern entscheidet in solchen Fällen ein besonderer, durch drei höhere Verwaltungsbeamte verstärkter Senat des Verwaltungsgerichtshofs, in Württemberg und Hessen der Verwaltungsgerichtshof, in Baden der Kompetenzgerichtshof.

III. Die Vorentscheidung über die gerichtliche Verfolgung öffentlicher Beamten.

Wie bereits angedeutet, bestand früher in Frankreich die Vorschrift, wonach öffentliche Beamte wegen Handlungen, welche sie in Ausübung ihres Berufs oder in Bezug auf denselben vorgenommen hatten, gerichtlich nur verfolgt werden konnten, wenn der Staatsrat dazu seine Genehmigung erteilt hatte. Aehnliche Bestimmungen sind auch in verschiedenen deutschen Staaten erlassen worden (in Preußen z. B. das G. v. 13. Febr. 1854, betreffend die Konflikte bei gerichtlichen Verfolgungen wegen Amts- und Diensthandlungen). Gegenüber diesen Gesetzen hat nun § 11 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze bestimmt, daß die landesgesetzlichen Bestimmungen,

[1] Das Besondere des negativen Kompetenzkonflikts liegt vor allem darin, daß der Kompetenzgerichtshof, wenn er findet, daß der Rechtsweg zulässig sei, das diese Zulässigkeit verneinende, rechtskräftig gerichtliche Urteil beseitigen kann.

durch welche die strafrechtliche oder zivilrechtliche Verfolgung öffentlicher Beamten wegen der in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen an besondere Voraussetzungen gebunden war, außer Kraft zu treten hatten. Dagegen hat § 11 Abs. 2 diejenigen landesgesetzlichen Vorschriften aufrecht erhalten, durch welche die Verfolgung der Beamten entweder im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde oder unbedingt an die Vorentscheidung einer besonderen Behörde gebunden ist, mit der Maßgabe jedoch: 1. daß die Vorentscheidung auf die Feststellung beschränkt ist, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse schuldig gemacht habe;[1] 2. daß in den Bundesstaaten, in denen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, die Vorentscheidung diesem, in den anderen Bundesstaaten dem Reichsgerichte zusteht.

Infolge dieser reichsgesetzlichen Bestimmung wurde in einzelnen Staaten die fragliche Vorentscheidung dem obersten Verwaltungsgerichte übertragen (z. B. in Preußen und Hessen). Der Verwaltungsgerichtshof entscheidet in diesen Sachen im gewöhnlichen Verfahren.

---

[1] Die Bedeutung dieser Vorschrift liegt darin, daß hier nicht mehr eine Genehmigung zur gerichtlichen Verfolgung zu erteilen ist, sondern bloß eine Entscheidung darüber, ob der Beamte gesetzlich gehandelt hat.

Besonderer Teil.

Erstes Kapitel.

Sicherheits- und Unfallspolizei.

1. Abteilung.

Die Sicherheitspolizei.[1]

§ 55.

Begriff der Sicherheitspolizei und Organisation derselben.

I. Begriff der Sicherheitspolizei.

In § 2 ist mit dem Ausdrucke „Polizei" diejenige Thätigkeit der Verwaltungsorgane bezeichnet worden, welche die Abwehr der der Sicherheit und Wohlfahrt des Staatsganzen wie der einzelnen Staatsangehörigen drohenden Gefahren mittels Beschränkung der Freiheit der Person und des Eigentums bezweckt. In diesem Sinne bedeutet der Ausdruck „Polizei" nicht einen bestimmten ausgesonderten Verwaltungszweig, sondern die polizeiliche Thätigkeit ist nur die eine — negative — Seite einer jeden Verwaltungsthätigkeit, und

[1] Seydel in Schönberg's Handbuch der polit. Oekonomie. (2. Aufl.) Bd. III S. 759 ff.; Loening, S. 259 ff.; G. Meyer I S. 141 ff.; Stein, Verw.-Lehre. 4. Teil (Das Polizeirecht); Rönne IV § 283; Parey, Die Sicherheitspolizei (nach preuß. Recht) in der „Selbstverwaltung" (1884) S. 169 f., 177 ff., 185 f. Weitere Litteratur- und Quellenangaben bei Kirchenheim S. 141 f. (§§ 48—50.)

zwar nicht bloß auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, sondern auf allen Verwaltungsgebieten.

Auch die Finanzverwaltung, Militärverwaltung u. s. w. hat ihre polizeiliche Seite. Der Sprachgebrauch beschränkt aber allerdings den Ausdruck Polizei auf die innere Verwaltung, indem in den einzelnen Zweigen dieses Verwaltungsgebiets die Thätigkeit der Verwaltungsorgane teils als Polizei, teils als Pflege, erscheint und zwar so, daß sich in der Regel die polizeiliche und die pflegliche Seite der betreffenden Anordnungen gar nicht scharf scheiden lassen. Soweit es sich also um Gefahren handelt, welche bestimmten Lebensverhältnissen drohen, sind die betreffenden Abwehrmaßregeln bei Gelegenheit der Erörterung derjenigen Verwaltungszweige zu besprechen, welche es mit diesen Lebensverhältnissen zu thun haben: Unterrichtsverwaltung, Verwaltung des Gesundheitswesens, Verwaltung des Verkehrswesens u. s. w.

Es gibt jedoch Handlungen und Unterlassungen, welche nicht bestimmte Lebensverhältnisse, sondern die Sicherheit überhaupt — sei es des Staatsganzen, sei es der einzelnen Staatsangehörigen — bedrohen. Aufgabe der Sicherheitspolizei ist es nun, diese allgemeinen Gefährdungen der „Sicherheit" abzuwehren, und zwar ist hier unter der Sicherheit die Unverletzlichkeit der öffentlichen und privaten Rechtsordnung verstanden, weil es die erste Bedingung einer jeden gesunden Entwickelung des öffentlichen und privaten Lebens ist, daß die Rechtsordnung nicht gestört und verletzt werde. Diese Verletzung kann aber nur erfolgen durch strafbare Handlungen dritter Personen.

Demnach hat es die S i c h e r h e i t s p o l i z e i z u t h u n m i t d e r A b w e h r s o l c h e r G e f a h r e n, w e l c h e d e r ö f f e n t l i c h e n u n d p r i v a t e n R e c h t s o r d n u n g a u s s t r a f b a r e n H a n d l u n g e n u n d U n t e r l a s s u n g e n d r o h e n.[1] Je nachdem es sich um den

[1] Wie in § 2 (S. 14 Note 2) dargelegt, stimmt der Begriff der Polizei nach preußischem Recht mit der allgemeinen theoretischen Begriffsbestimmung überein. Das läßt sich auch von der Sicherheitspolizei sagen, welche in dem königlichen Befehle vom 24. April 1812 in Absatz 5 als „Aufsicht auf die innere Ruhe des Staates, auf verdächtige Fremde, auf das Paßwesen, ingleichen Obsorge für die Sicherheit des Lebens, der Freiheit und des Eigentums gegen Gewalt und List" bezeichnet wird. Vergleiche B r a u c h i t s c h I S. 130 Note 250.

Schutz der öffentlichen Rechtsordnung oder der privaten Rechtsordnung handelt, spricht man von höherer und von niederer Sicherheitspolizei, ein Unterschied, welcher insbesondere in Bezug auf die Zuständigkeit der Behörden von Bedeutung ist.

Das Recht der Sicherheitspolizei umfaßt dann alle diejenigen Vorschriften, welche die Gegenstände bezeichnen, auf welche sich die Thätigkeit der Sicherheitspolizei erstrecken kann, welche die Mittel angeben, die die Behörden der Sicherheitspolizei anwenden dürfen und welche die Förmlichkeiten bestimmen, welche dieselben beobachten müssen.

II. Die sogen. gerichtliche Polizei.

Die Sicherheit — die öffentliche und private Rechtsordnung — ist nicht bloß durch das gefährdet, was irgend jemand möglicherweise thun kann, sondern auch dadurch, daß ein begangenes Verbrechen straflos bleibt, weil dadurch andere Personen zu strafbaren Handlungen angereizt werden können. Die Herbeiführung der Bestrafung der Verbrechen ist daher eine ebenso wesentliche Bedingung der Sicherheit wie die Verhinderung der Gefährdung der Rechtsordnung, und fällt demnach die Verfolgung der Verbrechen, um deren Bestrafung herbeizuführen, ebenfalls unter den Begriff der Sicherheitspolizei.

Die Gesamtheit der polizeilichen Maßregeln nun, welche sich auf die Entdeckung bereits verübter strafbarer Handlungen und die Herbeiführung der Bestrafung der Uebelthäter beziehen, heißt man gewöhnlich gerichtliche Polizei, im Gegensatze zur Verwaltungspolizei, welche es mit der Verhütung strafbarer Handlungen zu thun hat.

Die gerichtliche Polizei wird gehandhabt von den Strafgerichten, insbesondere den Untersuchungsrichtern und den Amtsgerichten, dann der Staatsanwaltschaft und den Beamten des Sicherheits- und Polizeidienstes, welche gemäß § 153 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes in ihrer Eigenschaft als Beamte der gerichtlichen Polizei den Anordnungen der Staatsanwälte beim Landgerichte ihres Bezirks und der diesen vorgesetzten Beamten Folge zu leisten haben,[1] weshalb

[1] Welche Beamte als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft erscheinen, ergibt sich aus der auf Grund des Abs. 2 § 153 G.V.G. erlassenen Verordnung der Landesregierungen.

auch z. B. die §§ 80 und 81 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 24. April 1878 der Staatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht und bei den Landgerichten über diese Beamten eine gewisse Disziplinargewalt eingeräumt haben. Die Beamten der gerichtlichen Polizei handeln entweder lediglich als Hilfsorgane der Strafgerichte und der Staatsanwaltschaft und haben dann lediglich die ihnen von diesen zugegangenen Befehle zu vollziehen, z. B. Strafurteile zu vollstrecken, Haftbefehle zu vollziehen, oder sie gehen zum Zwecke der Entdeckung begangener Verbrechen, beziehungsweise der Herbeiführung der Bestrafung von Uebelthätern zunächst selbständig und auf eigene Verantwortung vor; in diesem Falle sind sie jedoch verpflichtet, binnen gewisser Frist dem Gericht, beziehungsweise der Staatsanwaltschaft die von ihnen gesammelten Beweise zu übergeben und die verhafteten Personen vorzuführen.

Die Thätigkeit der gerichtlichen Polizei und der Verwaltungssicherheitspolizei geht selbstverständlich in der Praxis sehr häufig ineinander über. Hier soll jedoch die Sicherheitspolizei nur so weit zur Besprechung kommen, als sie nicht als gerichtliche Polizei erscheint, welche durch die Strafprozeßordnung in ihrer Thätigkeit geregelt ist.

III. Behörden der Sicherheitspolizei.

Anlangend die Behörden, welchen die Handhabung der Sicherheitspolizei zusteht, so ist zu bemerken, daß im allgemeinen alle Behörden der inneren Verwaltung, soweit denselben nicht spezielle technische Aufgaben übertragen sind, wie z. B. den Unterrichtsbehörden, als Organe der Sicherheitspolizei thätig sind. Insbesondere sind auch die Kreis- und Lokalverwaltungsbehörden in der Regel Sicherheitspolizeibehörden. In größeren Städten bestehen jedoch hauptsächlich für die Zwecke der Sicherheitspolizei häufig besondere Polizeibehörden, Polizeipräsidien, Polizeidirektionen u. s. w., welche dann ihrerseits wieder gewöhnlich besondere Kriminalpolizeiabteilungen für die Zwecke der gerichtlichen Polizei haben.

Als Vollzugsbeamte für die Sicherheitspolizei erscheinen die Gendarmerie, die Schutzmannschaft, die gemeindlichen Polizeibeamten und endlich diejenigen Bediensteten, welche zur Handhabung der Polizei

auf bestimmten Verwaltungsgebieten aufgestellt sind, z. B. das Forstschutzpersonal.

IV. Verfahren der Sicherheitspolizeibehörden.

Auch in Bezug auf das von den Sicherheitspolizeibeamten zu beobachtende Verfahren und die von denselben anzuwendenden Mittel gilt nichts Besonderes. Die Behörden der Sicherheitspolizei sind in dieser Hinsicht an und für sich denselben Vorschriften unterworfen wie alle anderen Behörden; nur insoweit besondere Zwangsmaßregeln, wie Verhaftungen, Verstrickungen u. s. w. zulässig sind, bestehen für die Anwendung solcher Maßregeln besondere Vorschriften, welche von den Beamten des Sicherheitspolizeidienstes zu beobachten sind. Auf die Einhaltung dieser Förmlichkeiten ist um so mehr Gewicht zu legen, als dem Ermessen der Sicherheitspolizeibehörden der Natur der Sache nach ein weiter Spielraum gelassen werden muß, die Notwendigkeit, für die Polizeibehörden gewisse Förmlichkeiten bei ihren Maßregeln zu beobachten, sonach einen gewissen Schutz für die Staatsangehörigen gegen willkürliches Vorgehen bildet.[1]

§ 56.

Ordentliche sicherheitspolizeiliche Maßregeln.

I. Allgemeine Gesichtspunkte.

Die Maßregeln der Sicherheitspolizei sind entweder solche, welche auch in gewöhnlichen ruhigen Zeiten ergriffen werden können be-

[1] In sehr beherzigenswerter Weise sagt Berg (Polizei I S. 211), nachdem er darauf hingewiesen, daß die Sicherheits-(Staats-)Polizeibehörden eine große Gewalt haben müssen: „Allein nie darf diese Gewalt dazu mißbraucht werden, selbst die Sicherheit der Bürger zu stören. Jene strenge und genaue Aufsicht der Polizei darf unter dem Vorwande der Sorge für Ruhe und Sicherheit nie in eine mißtrauische Staatsinquisition ausarten, die in das Innere der Familien eindringt, jede gesellschaftliche Freude verbittert, Verdacht unter Freunden und Verwandten ausstreut, schändliche Heuchelei erzeugt und überall um sich her sklavische Furcht verbreitet. Jenes nachdrückliche und rasche Verfahren, wenn gefährliche Pläne oder Unternehmungen vereitelt werden sollen, muß stets den Grundsätzen der Gerechtigkeit gemäß sein und darf nie die bürgerliche Freiheit oder das Recht des Eigentums willkürlich kränken oder auf einen bloßen leichten Verdacht hin die Ehre des Bürgers verletzen."

ziehungsweise müssen — ordentliche sicherheitspolizeiliche Maßregeln —, oder solche, welche nur im Falle dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit zulässig sind — außerordentliche sicherheitspolizeiliche Maßregeln. Die ordentlichen sicherheitspolizeilichen Maßregeln sind dann ferner entweder solche, welche gegen jedermann zur Anwendung gebracht werden können, oder welche nur gegen bestimmte Klassen von Personen — Bettler, Fremde u. s. w. — zulässig sind. Zu diesen Maßregeln treten noch hinzu die Maßregeln der Preß-, Vereins- und Versammlungspolizei, da dieselben im wesentlichen auf sicherheitspolizeilichen Gründen beruhen.

II. Allgemeine sicherheitspolizeiliche Maßregeln.

1. Verhaftungen.

Eine Verhaftung kann erfolgen, entweder zu dem Zwecke, um die Bestrafung eines Verbrechers herbeizuführen, dann ist dieselbe eine strafprozessuale Maßregel, auf welche die Vorschriften der §§ 112 ff. der Reichsstrafprozeßordnung Anwendung finden, gleichgültig, ob dieselbe auf Grund eines richterlichen Haftbefehls oder ohne einen solchen durch die Beamten der gerichtlichen Polizei erfolgt ist. Die Verhaftung kann aber auch eine rein polizeiliche Maßregel sein, wenn sie erfolgt zur Verhütung von Verbrechen, im Interesse der öffentlichen Sicherheit, Ruhe oder Sittlichkeit, unter Umständen selbst zum Schutze der festgenommenen Person.[1]

Die Vorschriften der Reichsstrafprozeßordnung beziehen sich lediglich auf die strafprozessualen Verhaftungen, nicht auf die polizeilichen Festnahmen, in Bezug auf welche also die landesgesetzlichen Vorschriften in Kraft geblieben sind. Solche Vorschriften bestehen aber allerdings nur in Oldenburg (oldenburgisches Str.G.B. Art. 39 § 4) und in Preußen (G. v. 12. Febr. 1850 zum Schutze der persönlichen Freiheit, erlassen auf Grund des Art. 5, beziehungsweise 39 der V.U.). Das preußische Gesetz, welches den Gegenstand am ausführlichsten geregelt hat, bestimmt in Bezug auf die Voraussetzungen und die Dauer der Haft in § 6, daß die Polizeibehörden

[1] Auch zum Zwecke des Vollzugs eines Strafurteils kann natürlich eine Verhaftung erfolgen, und ebenso auf Grund der §§ 782 ff. Z.Pr.O.

und diejenigen Beamten, welchen nach den bestehenden Vorschriften und Gesetzen die Pflicht obliegt, Verbrechen und Vergehen nachzuforschen, sowie Wachmannschaften befugt sind, Personen in polizeiliche Verwahrung zu nehmen, wenn entweder a) der eigene Schutz dieser Personen oder b) die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit, Sittlichkeit und Ruhe diese Maßregel dringend fordert. Solche Personen müssen jedoch spätestens im Laufe des nächstfolgenden Tages wieder in Freiheit gesetzt oder der zuständigen Behörde überwiesen werden.

Obwohl, wie erwähnt, in den übrigen deutschen Staaten derartige Vorschriften, wie sie im preußischen Gesetz vom 12. Februar 1850 enthalten sind, nicht bestehen, werden doch auch dort die Polizeibehörden für befugt zu erachten sein, derartige polizeiliche Verhaftungen vorzunehmen, da die Polizei verpflichtet ist, für die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit und Ruhe und gegebenen Falls auch für den eigenen Schutz infolge Irrsinns, hochgradiger Trunkenheit u. s. w. hilfloser Personen zu sorgen.[1] Eine derartige polizeiliche Festnahme ist selbstverständlich weder Strafhaft noch Untersuchungshaft, sie ist lediglich als polizeiliche Verwahrung zu betrachten, welche aufzuhören hat, sobald der Anlaß, aus welchem sie erfolgte, weggefallen und die betreffende Gefahr beseitigt ist. Die polizeiliche Festnahme ist aber auch nicht zu verwechseln mit Zwangsgestellungen, d. h. Festnahmen zum Zwecke der Vorführung vor eine Behörde, vor welcher der Festgenommene freiwillig zu erscheinen sich geweigert hat und überhaupt den Zwangsmaßregeln, welche behufs Durchsetzung obrigkeitlicher Anordnungen von den Behörden getroffen werden können und welche entweder unmittelbar oder doch in zweiter Linie auch in Haft bestehen können. Für diese Maßregeln kommen vielmehr die Vorschriften hinsichtlich der Zwangsbefugnisse der Verwaltungsbehörden in Betracht, z. B. für Preußen die §§ 132 ff. des Landesverwaltungsgesetzes[2] (vgl. darüber § 42).

---

[1] Wünschenswert wäre es aber allerdings, wenn die Frage landesgesetzlich geregelt würde.

[2] Der wesentliche Unterschied der polizeilichen Verhaftung, beziehungsweise Verwahrung und der Zwangsgestellung liegt darin, daß erstere nur aus polizeilichen Gründen, aber von jedem Exekutivbeamten vorgenommen werden kann, letztere ledig-

2. Beseitigung der Anhäufung von Menschen auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen.[1]

Die Anhäufung einer größeren Menschenmenge auf öffentlichen Straßen u. s. w. ist in der Regel nicht bloß ein Hindernis des freien Verkehrs, sondern derartige Menschenansammlungen sind auch, namentlich in politisch erregten Zeiten, sicherheitsgefährlich; denn nur zu oft genügt ein geringfügiger Anlaß, um eine solche, zunächst ohne bestimmte Absicht zusammengeströmte Menschenmenge zur Störung der öffentlichen Sicherheit und gemeinsamen Angriff auf Personen und Eigentum zu verleiten. Deshalb sind die Beamten der Sicherheitspolizei berechtigt wie verpflichtet, derartige Menschenansammlungen durch Absperrung von Straßen u. s. w. zu verhindern und einer angesammelten Menschenmenge den Befehl zu erteilen, auseinanderzugehen. Befugt zum Erlasse eines solchen Befehls ist sowohl der nach den landesgesetzlichen Vorschriften zuständige Polizeibeamte als auch der Befehlshaber der zur Beseitigung des Auflaufs etwa aufgebotenen bewaffneten Macht. Leistet die versammelte Menge einer dreimaligen Aufforderung keine Folge, so tritt gemäß § 116 des Reichsstrafgesetzbuchs Bestrafung ein.[2]

3. Die Waffenpolizei.[3]

Die Vorschriften der Waffenpolizei bezwecken, die Führung von Waffen bei solchen Personen zu verhüten, welche einen unrechten Gebrauch von denselben machen könnten. Namentlich ist das heim-

---

lich von einer mit selbständiger Verfügungsgewalt ausgestatteten Behörde angeordnet werden kann, aber nicht auf polizeiliche Angelegenheit beschränkt ist.

[1] Aus sicherheitspolizeilichen Gründen ist in neueren Gesetzen die Verpflichtung der Gemeinden ausgesprochen worden, den durch Aufläufe und Zusammenrottungen in ihrem Gebiete veranlaßten Schaden zu ersetzen (vgl. z. B. preußisches Gesetz vom 11. März 1850, bayerisches Gesetz vom 12. März 1850). Die Verpflichtung hat jedoch privatrechtlichen Charakter und kann im Wege der gerichtlichen Klage geltend gemacht werden. Eine nähere Erörterung gehört daher nicht hierher.

[2] Vgl. über die Frage, wer als „zuständiger" Polizeibeamte zu betrachten ist, Rüdorff, Str.G.B. f. d. Deutsche Reich § 116 Note 3.

[3] Vgl. auch § 56 Abs. 2 Z. 8 R.Gew.O. Danach sind ausgeschlossen vom Ankauf oder Feilbieten im Umherziehen: Stoß-, Hieb- und Schußwaffen.

liche Tragen und ebenso das heimliche Ansammeln von Waffen verboten, weil dies leicht zum Zwecke der Störung der öffentlichen Sicherheit und der Verübung strafbarer Handlungen geschehen kann.[1]

Das Reichsstrafgesetzbuch § 367 Note 9 bedroht denjenigen mit Strafe, der einem gesetzlichen Verbote zuwider Stoß-, Hieb- oder Schußwaffen, welche in Stöcken, Röhren oder in ähnlicher Weise verborgen sind, feilhält oder mit sich führt.

Derartige landesgesetzliche Verbote finden sich in Preußen (Str.G.B. v. 1851 § 345 7), in Bayern (P.Str.G.B. Art. 2 10 und V.O. v. 4. Jan. 1872 § 9), Württemberg (P.Str.G.B. Art. 8), Baden (P.Str.G.B. § 41), Sachsen (V.O. v. 30. Nov. 1835 und 21. Juli 1874), Elsaß-Lothringen (c. p. Art. 314 und ord. v. 2. Febr. 1837).

Ferner verbietet das Reichsstrafgesetzbuch § 360 2 das Ansammeln von Vorräten von Waffen und Schießbedarf außerhalb des Gewerbebetriebs, wenn dasselbe heimlich oder wider das Verbot der Behörde geschieht (vgl. z. B. sächs. V.O. v. 11. April 1853).

Weitergehende Vorschriften in Bezug auf den Besitz und die Führung von Waffen enthalten einzelne Landesgesetze, welche neben den Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuchs in Kraft geblieben sind, z. B. in Württemberg (G. v. 1. Juni 1853 Art. 1 u. 5 und P.Str.G.B. Art. 49 6), in Sachsen (V.O. v. 28. Juli 1856), in Elsaß-Lothringen (G. v. 24. Mai 1834 und 27. Febr. 1858 Art. 3), in Baden (P.Str.G.B. § 41).

4. Vorschriften gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen

enthält das Reichsgesetz vom 9. Juni 1884. Nach § 1 des Gesetzes ist die Herstellung, der Vertrieb und der Besitz von Sprengstoffen (Dynamit u. s. w.), sowie die Einführung derselben aus dem Auslande unbeschadet der bestehenden sonstigen Beschränkungen nur mit polizeilicher Genehmigung zulässig. Die Genehmigung, welche von den gemäß § 2 durch die Zentralbehörden der Bundesstaaten zu be-

[1] Ueber das Verbot des Waffentragens auf Grund des Sozialistengesetzes vgl. § 60.

stimmenden Behörden erteilt wird, erfolgt nur in widerruflicher Weise (§ 4). Erfolgt auf Grund der §§ 5, 6, 7, 8 und 10 des Gesetzes eine Verurteilung, so kann auf Zulässigkeit der Polizeiaufsicht erkannt werden.

III. Sicherheitspolizeiliche Maßregeln gegen einzelne Klassen von Personen.[1]

1. Maßregeln gegen Bettler, Landstreicher, Müßiggänger und arbeitsscheue Personen.

Solche Personen werden zunächst nach Maßgabe des Art. 361, 3, 4, 5, 7 und 8 des Reichsstrafgesetzbuchs mit Haft bestraft. Außerdem sind aber gegen diese Personen gewisse polizeiliche Maßregeln zulässig, welche, abgesehen von Erwägungen volkswirtschaftlicher und sittenpolizeilicher Natur, vor allem auch sicherheitspolizeilichen Charakter haben, weil Bettler, Landstreicher u. s. w. erfahrungsgemäß der öffentlichen wie privaten Sicherheit leicht gefährlich werden.

Nach § 362 Abs. 2 des Reichsstrafgesetzbuchs kann nämlich gegen Personen, welche auf Grund des § 361^{3-8} l. c. verurteilt werden, bei der Verurteilung zur Haft zugleich erkannt werden, daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde[2] zu überweisen sei. Ist die Verurteilung wegen Bettels, beziehungsweise Verleitung zum Bettel erfolgt, so kann die Straffolge nur ausgesprochen werden, wenn Bettel im wiederholten Rückfalle oder Bettel unter Drohungen oder mit Waffen vorliegt.

Durch die Ueberweisung wird die Landespolizeibehörde berechtigt — nicht verpflichtet —, die betreffende Person nach verbüßter Strafe entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen, beziehungsweise wenn dieselbe Ausländer ist, aus dem Bundesgebiete zu verweisen, oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Voraussetzung der Verhängung dieser polizeilichen Maßregeln ist das Vorhandensein eines die Zulässigkeit derselben aussprechenden rechts-

[1] Gneist, Die Beschränkungen der Freizügigkeit u. s. w. im Archiv für öffentliches Recht I S. 245 ff.

[2] Durch den Ausdruck „Landespolizeibehörde" soll sowohl hier wie in den noch später zu erwähnenden Paragraphen des Reichsstrafgesetzbuchs die höhere Polizeibehörde (Regierung, Landdrostei) im Gegensatz zur Ortspolizeibehörde bezeichnet werden.

kräftigen Strafurteils. Gegen den die Maßregel aussprechenden Beschluß sind im allgemeinen diejenigen Rechtsmittel zulässig, welche gegen polizeiliche Verfügungen ergriffen werden können (vgl. z. B. L.V.G. §§ 127 ff.).

2. Maßregeln gegen bestrafte Verbrecher.

Gegen bestrafte Personen ist als sicherheitspolizeiliche Maßregel die Stellung unter Polizeiaufsicht[1] zulässig. Nach § 38 des Reichsstrafgesetzbuchs kann nämlich in den durch das Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Fällen neben einer Freiheitsstrafe durch das Strafgericht die Zulässigkeit der Polizeiaufsicht ausgesprochen werden. Auf Grund eines solchen rechtskräftig gewordenen Urteils ist die Landespolizeibehörde befugt — nicht verpflichtet —, nach Anhörung der Gefängnisverwaltung den Verurteilten auf die Zeit von höchstens fünf Jahren vom Tage der Verbüßung, Verjährung oder Erlassung der Freiheitsstrafe unter Polizeiaufsicht zu stellen.

Die Polizeiaufsicht hat zur Folge: 1. daß dem Verurteilten der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten von der höheren Landespolizeibehörde versagt werden kann (dagegen ist eine sogen. Verstrickung oder Konfination, d. h. Verweisung an einen bestimmten Ort nicht zulässig); 2) daß der Verurteilte, wenn er Ausländer ist, durch die höhere Landespolizeibehörde aus dem Bundesgebiete verwiesen werden kann; 3. daß Haussuchungen bei den unter Polizeiaufsicht gestellten Personen hinsichtlich der Zeit, zu welcher sie stattfinden dürfen, keiner Beschränkung unterliegen.

Hinsichtlich der zur Verhängung der Polizeiaufsicht zuständigen Behörden und der Rechtsmittel gilt das sub 1 Gesagte.

3. Maßregeln gegen Fremde und Reisende (Paßpolizei und Meldewesen).

Gegenüber dem früher geltenden Paßzwang ist durch das Reichsgesetz vom 12. Oktober 1867 über das Paßwesen der Grundsatz der Paßfreiheit für ganz Deutschland zur Geltung gelangt. Der Paß

[1] Ueber die Einrichtung der Polizeiaufsicht vgl. den bemerkenswerten Aufsatz von J. Michel, Surveillance de la haute police Revue générale d'administration VIII S. 5—25.

hat gegenwärtig nicht mehr den Charakter einer Reiseerlaubnis (für Inländer zum Austritt ins Ausland, für Ausländer zum Eintritt ins Inland), sondern lediglich eines öffentlichen Legitimationspapiers, durch welches sich der Inhaber auswärtigen Behörden gegenüber über seine Persönlichkeit ausweisen kann. Da nach § 3 des Reichsgesetzes vom 12. Oktober 1867 alle im Reichsgebiete sich aufhaltenden Personen (Inländer wie Ausländer) verpflichtet sind, sich auf amtliches Erfordern über ihre Person genügend auszuweisen, so hat ein jeder Reichsangehörige, dem nicht gesetzliche Hindernisse (Militärpflicht, Aufenthaltsbeschränkungen u. s. w.) im Wege stehen, das Recht, von den zuständigen Behörden (Gesandten und Konsuln im Auslande und die einschlägigen Polizeibehörden im Inlande) die Ausstellung eines Passes oder sonstigen Reisepapiers zu verlangen.

Vorübergehend kann die Paßpflicht durch kaiserliche Verordnung wieder eingeführt werden, wenn nach dem Ermessen des Kaisers die Sicherheit des Reichs oder eines einzelnen Staates oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint. Die kaiserliche Verordnung kann die Paßpflichtigkeit für das ganze Reich oder nur für einen bestimmten Bezirk oder für Reisende nach und aus bestimmten Staaten des Auslands einführen (R.G. v. 12. Okt. 1867 § 9).

Durch das Paßgesetz vom 12. Oktober 1867 § 10 sind zwar die Aufenthaltskarten, welche früher in vielen Städten von allen Personen, welche nicht Ortseinwohner waren und über eine gewisse Zeit in der Stadt sich aufhalten wollten, gelöst werden mußten, beseitigt worden; im übrigen aber sind weder durch das Paßgesetz noch durch das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 die landesgesetzlichen Vorschriften über das Meldewesen[1] berührt worden. Diese Vorschriften beruhen meist auf lokalen Polizeiverordnungen, welche den Wirten und Inhabern selbständiger Wohnungen die Verpflichtung auferlegen, der Polizei sowohl über die Beherbergung von Reisenden als über alle Veränderungen, welche sich unter den ständigen Bewohnern ihrer Wohnungen zutragen, binnen einer bestimmten

[1] Leuthold, Artikel „Meldewesen" im R.L. Das Meldewesen kommt nicht bloß in sicherheitspolizeilicher Beziehung in Betracht, sondern hat auch statistische Bedeutung (vergleiche § 40).

Frist bei Meidung einer Polizeistrafe Anzeige zu machen (vgl. z. B. für Preußen G. v. 31. Dez. 1842 § 5 und Zirk.-Reskript v. 18. Dez. 1837).

§ 57.

Das Preßpolizeirecht.[1]

I. Preßrecht und Preßpolizeirecht.

Das Preßrecht umfaßt die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften, welche sich auf die Presse und die Preßerzeugnisse beziehen. Diese Vorschriften sind teils zivilrechtlichen, teils strafrechtlichen, beziehungsweise strafprozessualen, teils verwaltungsrechtlichen Inhalts. Hier werden nur die verwaltungsrechtlichen Vorschriften berücksichtigt, insbesondere soweit sie in das Gebiet der Sicherheitspolizei einschlagen, und von den strafrechtlichen und strafprozessualen nur diejenigen, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen stehen.

Die Presse und die Preßerzeugnisse in ihren verschiedenen Formen, als Zeitung, Zeitschrift, Buch, Bild, Musikwerk u. s. w., sind allerdings nicht bloß Gegenstände der Sicherheitspolizei, sondern sie erscheinen vor allem als mächtige Bildungsmittel. Da aber die Presse ein Mittel ist, durch welches die öffentliche und private Rechtsordnung verletzt werden kann, kommt sie auch als Gegenstand des Straf- und Polizeirechts in Betracht, und zwar beschäftigt sich die Preßgesetzgebung aus naheliegenden Gründen vorzugsweise mit dieser Seite der Presse. Dabei unterscheidet man zwei Systeme des Preßrechts: a) das Prohibitiv- oder Präventivsystem, b) das Repressivsystem. Nach dem ersteren Systeme werden rechtswidrige oder sicherheitsgefährliche Handlungen der Presse dadurch zu verhindern gesucht, daß die Verbreitung der Preßerzeugnisse an eine vorherige Prüfung und Bewilligung (Zensur) geknüpft wird, während beim Repressiv-

[1] Stein, Verwalt.-Lehre Teil VI (Preßrecht); v. Liszt, Artikel „Preßgesetzgebung“, „Preßgewerbe“, „Preßpolizei“ im R.L.; Kommentare zum Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874 von Thilo (Berlin 1874), Schwarze (Erlangen 1874), Marquardsen (Berlin 1875); Berner, Lehrbuch des deutschen Preßrechts (1876); G. Meyer, I S. 157 ff.; Loening §§ 61 und 62; Kayser, Das Reichspreßrecht, in Holtzendorff's Handbuch des deutschen Strafrechts Bd. IV S. 545 ff.

system die Herstellung und Verbreitung der Preßerzeugnisse grundsätzlich freigegeben ist, jedoch selbstverständlich Bestrafung erfolgt, wenn durch ein Preßerzeugnis eine strafbare Handlung verübt wurde. Mit dem Repressivsystem ist übrigens der Erlaß preßpolizeilicher Vorschriften, welche die Verfolgung von Preßdelikten ermöglichen oder doch erleichtern sollen, durchaus verträglich.

II. Geschichte des Preßpolizeirechts.

Die durch Anordnungen der Päpste eingeführte Zensur wurde ursprünglich auch in Deutschland durch kirchliche Organe gehandhabt. Seit dem 16. Jahrhundert beschäftigte sich jedoch auch die Reichsgesetzgebung mit der Presse, insbesondere wurde bestimmt, daß auf den Drucksachen Namen und Wohnort des Druckers anzugeben sei und daß die landesherrliche Obrigkeit alle Preßerzeugnisse zu überwachen und nötigenfalls zu verbieten habe. Zum Zwecke einer fortwährenden Beaufsichtigung der Presse bestand seit 1608 ein kaiserliches Bücherkommissariat in Frankfurt a./M.

Die deutsche Bundesakte sicherte in Art. 18 eine einheitliche gesetzliche Regelung des Preßwesens auf dem Grundsatze der Preßfreiheit zu, das Bundespreßgesetz vom 20. September 1819 führte jedoch für alle Zeitungen, Zeitschriften und Bücher bis zu 20 Bogen die Zensur ein, eine Maßregel, welcher sich auch die einzelnen deutschen Staaten fügen mußten. Durch den Bundesbeschluß vom 3. März 1848 wurde der Grundsatz der Preßfreiheit anerkannt; ein durch den Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854 gemachter Versuch, die Presse wiederum weitgehenden polizeilichen Beschränkungen zu unterwerfen, mißlang im wesentlichen, und es gelangte infolgedessen der Grundsatz der Preßfreiheit in den seit dem Jahre 1848 erlassenen deutschen Preßgesetzen mehr und mehr zur Geltung, wenn dieselben auch immer noch zahlreiche polizeiliche Beschränkungen der Presse (Konzessionierung der Preßgewerbe, Zeitungskautionen u. s. w.) enthielten.

III. Gegenwärtiger Rechtszustand.

Im Deutschen Reiche ist eine einheitliche Regelung der Presse erfolgt durch das auf Grund des Art. 4[16] der Reichsverfassung er-

lassene Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874.[1] Daneben kommen für das Preßgewerbe einzelne Bestimmungen der Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869 in Betracht. Außerdem enthält das sogen. Sozialistengesetz verschiedene preßpolizeiliche Vorschriften (vgl. § 60). Die Bestimmungen des Reichspreßgesetzes beziehen sich auf Druckschriften im engeren und weiteren Sinne, d. h. alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, sowie alle anderen, durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift, und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen (§ 2).

Das Reichspreßgesetz beruht auf dem Grundsatze der Preßfreiheit und hat demgemäß auch eine Reihe polizeilicher Beschränkungen beseitigt, welche die früheren deutschen Preßgesetze noch enthalten hatten. Die Freiheit der Presse unterliegt gemäß § 1 nur denjenigen Beschränkungen, welche durch Reichsgesetz zugelassen oder vorgeschrieben sind.[2] In Bezug auf einige Arten der Verbreitung von Druckschriften, wie das öffentliche Anschlagen, Anheften und Ausstellen, sowie die öffentliche, unentgeltliche Verteilung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen, sind jedoch die landesgesetzlichen Vorschriften vorbehalten (§ 30 Abs. 2).

In Zeiten der Kriegsgefahr, des erklärten Kriegszustands, des Kriegs oder innerer Unruhen kann das Preßgesetz zeitweise suspendiert werden und können Beschränkungen der Preßfreiheit eingeführt werden, soweit dieselben in solchen Fällen nach Reichs- oder Landesrecht zulässig sind (§ 30 Abs. 1). Vgl. § 59.

---

[1] Das Reichspreßgesetz ist noch nicht eingeführt in Elsaß-Lothringen, obwohl hinreichende Gründe für eine derartige Maßregel kaum vorliegen dürften. Infolgedessen gilt im Reichslande noch das französische Preßrecht nach dem Zustande vom Jahre 1870 bis 1871. Ein Anlaß, dieses verworrene, aus einer Anzahl sich teilweise widersprechender oder in ihrer Gültigkeit bestrittener Gesetze bestehende Preßrecht hier zu berücksichtigen, besteht nicht. Vgl. im übrigen über den Gegenstand Loening § 62 und Kayser im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung u. s. w. IV (1876) S. 135 ff. u. 349 ff.

[2] Nicht berührt durch das Reichspreßgesetz ist die nach einigen Gesetzgebungen bestehende Verpflichtung zur Lieferung von Freiexemplaren an Bibliotheken und öffentliche Sammlungen, da es sich dabei um keine polizeiliche Beschränkung handelt (Reichspreßgesetz § 30 Abs. 3).

IV. Das Preßgewerbe.

Das Preßgewerbe, d. h. der Betrieb derjenigen Gewerbe, als deren Gegenstand die Herstellung und Verbreitung von Druckschriften erscheint, unterliegt den Vorschriften der Reichsgewerbeordnung, ist also grundsätzlich freigegeben. Nach § 14 der Reichsgewerbeordnung müssen jedoch Buch- und Steindrucker, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliotheken, Inhaber von Lesekabinetten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitschriften und Bildern bei der Eröffnung ihres Gewerbes das Lokal desselben, sowie jeden weiteren Wechsel spätestens am Tage seines Eintritts bei Vermeidung einer Strafe bei der zuständigen Behörde des Wohnorts anzeigen.

Eine Entziehung der Befugnis zum selbständigen Betriebe irgend eines Preßgewerbes oder sonst zur Herausgabe und zum Vertriebe von Druckschriften kann weder im administrativen noch im richterlichen Wege stattfinden (Reichspreßgesetz § 4).

Was das gewerbsmäßige Verbreiten und das Hausieren mit solchen Druckschriften anlangt, so kommen die §§ 43 und 56 der Reichsgewerbeordnung zur Anwendung.

Nach § 43 l. c. bedarf aber derjenige, welcher gewerbsmäßig Druckschriften oder andere Schriften oder Bildwerke auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an anderen öffentlichen Orten ausrufen, verkaufen, verteilen, anheften oder anschlagen will, einer Erlaubnis der Ortspolizeibehörde und muß den über diese Erlaubnis auszustellenden, auf seinen Namen lautenden Legitimationsschein bei sich führen.

Zur — gewerbsmäßigen wie nicht gewerbsmäßigen — Verteilung von Stimmzetteln und Druckschriften zu Wahlzwecken bei der Wahl zu gesetzgebenden Körperschaften ist jedoch eine polizeiliche Erlaubnis in der Zeit von der amtlichen Bekanntmachung des Wahltags bis zur Beendigung des Wahlaktes nicht erforderlich (§ 43 Abs. 3 u. 4 a. a. O.).

In Bezug auf das Kolportieren, beziehungsweise Hausieren mit Druckschriften bestimmt § 56 Abs. 2 Z. 10, daß Druckschriften, andere Schriften und Bildwerke, insofern sie in sittlicher oder religiöser Beziehung Aergernis zu geben geeignet sind, oder welche mittels Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden, vom

Feilbieten im Umherziehen ausgeschlossen sind. Im übrigen hat nach § 56 Abs. 3 a. a. O. derjenige, welcher Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke im Umherziehen feilbieten will, ein Verzeichnis derselben der zuständigen Verwaltungsbehörde seines Wohnorts zur Genehmigung vorzulegen, welche nur versagt werden kann, wenn das Verzeichnis Druckschriften u. s. w., welche nach § 56 Abs. 2 Z. 10 vom Feilbieten im Umherziehen ausgeschlossen sind, enthält. Nach Abs. 3 l. c. muß ferner, wer Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke im Umherziehen feilbieten will, ein Verzeichnis derselben der zuständigen Verwaltungsbehörde seines Wohnorts vorlegen und darf nur die im genehmigten, stets mitzuführenden und auf Erfordern der zuständigen Behörde vorzuzeigenden Verzeichnisse enthaltenen Druckschriften bei sich haben.

Zu einer nicht gewerbsmäßigen öffentlichen Verbreitung von Druckschriften bedarf es keiner polizeilichen Erlaubnis; doch kann nach § 5 des Reichspreßgesetzes eine solche Verbreitung durch die Ortspolizeibehörde denjenigen Personen verboten werden, welchen nach § 57 Nr. 1, 2, 4, 57a, 57b, Nr. 1 und 2 der Reichsgewerbeordnung ein Wandergewerbschein versagt werden darf.

V. Preßerzeugnisse.

Die Herstellung von Preßerzeugnissen (Druckschriften im weiteren Sinne) ist freigegeben und insbesondere auch nicht von der vorherigen Bestellung einer Kaution abhängig; dagegen bestehen hinsichtlich der Form der Verbreitung und des Inhalts entweder aller oder doch gewisser Preßerzeugnisse bestimmte Vorschriften.

1. Anlangend die Form der Preßerzeugnisse, so muß nach § 6 des Reichspreßgesetzes auf jeder im Geltungsbereiche des Reichspreßgesetzes erscheinenden Druckschrift der Name, beziehungsweise die Firma und der Wohnort des Druckers und, wenn sie für den Buchhandel oder sonst zur Verbreitung bestimmt ist, Name, beziehungsweise Firma und Wohnort des Verlegers, oder beim Selbstvertriebe der Name und Wohnort des Verfassers oder Herausgebers genannt sein. Ausgenommen von dieser Vorschrift sind die nur zu Zwecken des Gewerbes und Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienenden Druckschriften, wie Formulare, Preiszettel, Visitenkarten

u. s. w., sowie Stimmzettel, sofern sie nichts weiter als Zweck, Zeit und Ort der Wahl und die Bezeichnung der zu wählenden Personen enthalten. Ebenso sind ausgenommen die von den deutschen Reichs-, Staats- und Gemeindebehörden — nicht Kirchenbehörden —, von dem Reichstage oder von der Landesvertretung eines Bundesstaates ausgehenden Druckschriften (R.Pr.G. § 12).

Bei periodischen Druckschriften, d. h. Zeitungen und Zeitschriften, welche in monatlichen oder kürzeren, wenn auch unregelmäßigen Fristen erscheinen, müssen außerdem auf jeder Nummer, jedem Stücke oder Hefte Namen und Wohnort des verantwortlichen Redakteurs angegeben sein (R.Pr.G. § 7).[1]

Verantwortliche Redakteure periodischer Zeitschriften dürfen nur Personen sein, welche verfügungsfähig, im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sind und im Deutschen Reiche ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben (R.Pr.G. § 8).

Ausgenommen von der Vorschrift des § 7 sind die auf mechanischem und chemischem Wege vervielfältigten periodischen Mitteilungen (lithographierte u. s. w. Korrespondenzen), sofern sie ausschließlich an Redaktionen verbreitet werden (R.Pr.G. § 13), und die in § 12 aufgeführten Druckschriften (siehe oben).

2. Bezüglich der Verbreitung von Druckschriften ist zunächst auf das sub IV Aufgeführte zu verweisen. Sodann kommt in Betracht § 9 des Reichspreßgesetzes, welcher vorschreibt, daß von jeder Nummer (Heft, Stück) einer periodischen Druckschrift der Verleger, sobald die Austeilung oder Versendung beginnt, ein Exemplar gegen eine ihm sofort zu erteilende Bescheinigung an die Polizeibehörde des Ausgabeorts unentgeltlich abzuliefern hat. Diese Vorschrift findet keine Anwendung auf Druckschriften, welche ausschließlich Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes oder der Industrie dienen. Ebenso sind ausgenommen die in den §§ 12 und 13 des Reichspreßgesetzes aufgeführten Druckschriften (siehe oben).

Wie bereits erwähnt, bezieht sich das Reichspreßgesetz auf das sogen. Plakatwesen nicht; jedoch ist zu bemerken, daß die vor-

[1] Vgl. Honigmann, Die Verantwortlichkeit des Redakteurs nach dem Reichspreßgesetz (1885).



behaltenen landesgesetzlichen Vorschriften[1] keinerlei Beschränkungen persönlicher, sondern nur sachlicher Natur enthalten dürfen, da die persönliche Befugnis zur Anheftung von Plakaten durch § 5 des Reichspreßgesetzes und § 43 Abs. 1 der Reichsgewerbeordnung hinreichend geordnet ist.

3. Auch in Bezug auf den Inhalt der Druckschriften bestehen beschränkende Vorschriften:

A. Gewisse Mitteilungen müssen von der periodischen Presse gebracht werden. Der verantwortliche Redakteur einer periodischen Druckschrift ist nämlich verpflichtet: a) eine Berichtigung der in letzterer mitgeteilten Thatsachen auf Verlangen einer öffentlichen Behörde oder Privatperson ohne Einschaltungen oder Weglassungen in der nächstfolgenden Nummer kostenfrei aufzunehmen, sofern die Berichtigung von dem Einsender unterzeichnet ist, keinen strafbaren Inhalt hat und sich auf thatsächliche Angaben beschränkt; b) wenn die fragliche periodische Druckschrift Anzeigen aufnimmt — die ihm von öffentlichen Behörden mitgeteilten amtlichen Bekanntmachungen auf deren Verlangen gegen Zahlung der üblichen Einrückungsgebühren in eine der beiden nächsten Nummern des Blattes aufzunehmen.

B. Gewisse Mitteilungen dürfen von der Presse nicht gebracht werden, und zwar beruhen die betreffenden Verbote teils auf gesetzlicher Vorschrift, teils auf behördlicher Anordnung.

1. Durch gesetzliche Vorschrift (R.Pr.G. §§ 16 u. 17) sind bei Strafe (§ 18 a. a. O.) verboten:

a) Aufforderungen zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafen und Kosten, sowie Bescheinigungen über den Empfang der zu solchen Zwecken gezahlten Beiträge. (Das zufolge solcher Aufforderungen Empfangene oder der Wert desselben ist der Armenkasse des Orts der Sammlung für verfallen zu erklären.)

b) Die Veröffentlichung der Anklageschrift oder anderer amtlicher

---

[1] Vgl. z. B. das preußische Preßgesetz vom 12. Mai 1851, bayerisches Ausführungsgesetz zur Strafprozeßordnung vom 18. August 1879 Art. 12 u. 13, württembergisches Gesetz vom 27. Juni 1874 Art. 1, sächsisches Gesetz vom 24. März 1870 Art. 15, hessisches Gesetz vom 1. August 1862 Art. 48.

Schriftstücke eines Strafprozesses, bevor dieselben in öffentlicher Verhandlung kundgegeben sind oder das Verfahren sein Ende erreicht hat.

2. Gemäß § 15, beziehungsweise § 18 des Reichspreßgesetzes können ferner in Zeiten der Kriegsgefahr und des Krieges Veröffentlichungen über Truppenbewegungen und Verteidigungsmittel durch den Reichskanzler mittels öffentlicher Bekanntmachung verboten werden.

VI. Verbot von Preßerzeugnissen.

Administrative Verbote von Preßerzeugnissen läßt das Reichspreßgesetz grundsätzlich nicht zu.[1] Nur im Falle des § 14 ist eine Ausnahme gemacht. Wenn nämlich gegen eine Nummer (Stück, Heft) einer im Auslande erscheinenden periodischen Druckschrift binnen Jahresfrist zweimal eine Verurteilung auf Grund der §§ 41 und 42 des Reichsstrafgesetzbuches erfolgt ist, so kann der Reichskanzler innerhalb zwei Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des letzten Erkenntnisses das Verbot der ferneren Verbreitung dieser Druckschrift bis auf zwei Jahre durch öffentliche Bekanntmachung aussprechen. Zuwiderhandlungen gegen das Verbot haben Strafe zur Folge und berechtigen die Polizeibehörde zur Beschlagnahme.

VII. Beschlagnahme von Preßerzeugnissen.

Die Beschlagnahme von Preßerzeugnissen ist entweder eine richterliche (strafprozessuale) oder polizeiliche Maßregel. Die richterliche Beschlagnahme ist dann selbst wieder entweder eine vorläufige zum Zwecke der Beschaffung von Beweismitteln, beziehungsweise der Sicherung des Vollzugs des ergehenden Strafurteils oder eine endgültige zum Zwecke des Vollzugs eines Strafurteils. In beiden Fällen kommen zunächst die Vorschriften der Reichsstrafprozeßordnung §§ 94 ff. und dann des Reichspreßgesetzes § 27 (Objekt der Beschlagnahme) und § 28 (Wiederabdruck beschlagnahmter Preßerzeugnisse während der Dauer der Beschlagnahme) zur Anwendung.

Auch die polizeiliche Beschlagnahme kann entweder eine endgültige sein und die Vollstreckung eines bereits erlassenen Verbots einer Druckschrift bezwecken. In diesem Falle kommen die

[1] Anders das Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878 (vgl. § 60).

Vorschriften über den Vollzug von polizeilichen Beschlüssen und Verfügungen zur Anwendung. Ist dagegen die polizeiliche Beschlagnahme nur eine *vorläufige*, so steht dieselbe unter den betreffenden Bestimmungen des Reichspreßgesetzes. Nach § 23 kann nun die vorläufige Beschlagnahme einer Druckschrift durch die Polizeibehörde, beziehungsweise Staatsanwaltschaft (§ 24) beim Vorhandensein einer *strafbaren Handlung* vorgenommen werden in folgenden Fällen: 1. wenn eine Druckschrift den Vorschriften der §§ 6 (Angabe des Druckers u. s. w.) und 7 (Nennung des verantwortlichen Redakteurs) nicht entspricht; 2. wenn eine ausländische periodische Druckschrift entgegen dem Verbote des Reichskanzlers verbreitet wird (§ 14); 3. wenn eine Druckschrift dem Verbote des Reichskanzlers zuwider Mitteilungen über Truppenbewegungen und Verteidigungsmittel bringt; 4. wenn eine Druckschrift eine Aufforderung zu hochverräterischen Handlungen, eine Majestätsbeleidigung oder eine unzüchtige Abbildung oder Darstellung enthält (R.Str.G.B. §§ 85, 95, 184); 5) wenn eine Druckschrift eine Aufforderung zu einer strafbaren Handlung oder eine Anreizung verschiedener Klassen der Bevölkerung zu Gewaltthätigkeiten gegeneinander enthält (R.Str.G.B. §§ 111 und 130) und dringende Gefahr besteht, daß bei Verzögerung der Beschlagnahme diese Aufforderung oder Anreizung ein Verbrechen oder Vergehen unmittelbar zur Folge haben würde.

Ueber die Bestätigung oder Aufhebung der vorläufigen Beschlagnahme, für welche selbstverständliche Voraussetzung der Beginn der Verbreitung ist, hat nach näherer Vorschrift der §§ 24—27 des Reichspreßgesetzes das zuständige Gericht zu entscheiden. Hervorzuheben ist, daß diese Entscheidung von der Staatsanwaltschaft binnen 24 Stunden nach Anordnung der Beschlagnahme beantragt und vom Gerichte binnen 24 Stunden nach Empfang des Antrags erlassen werden muß. Wenn nicht bis zum Ablaufe des fünften Tages nach Anordnung der Beschlagnahme der bestätigende Gerichtsbeschluß der Behörde, welche die Beschlagnahme angeordnet hat, zugegangen ist, erlischt die letztere und muß die Freigabe der einzelnen Stücke erfolgen.

§ 58.

Sicherheitspolizeiliche Vorschriften in Bezug auf Versammlungen und Vereine.[1]

I. Das Vereins- und Versammlungsrecht.

Die in Bezug auf Vereine und Versammlungen geltenden Rechtsvorschriften sind teils privatrechtlicher, teils strafrechtlicher und teils staats- und verwaltungsrechtlicher Natur. Hier werden nur diejenigen verwaltungsrechtlichen (polizeilichen) Vorschriften berücksichtigt, welche den Zweck haben, Gefahren abzuwehren, die der privaten wie öffentlichen Rechtsordnung von Vereinen und Versammlungen drohen können.

II. Geschichtliches.

Im Mittelalter bestand in Deutschland grundsätzlich Vereins- und Versammlungsfreiheit. Noch die Reichsgesetzgebung des 16. Jahrhunderts beschränkte sich darauf, Verbindungen zu rechtswidrigen und unerlaubten Zwecken zu verbieten (R.A. v. 1585 §§ 43 u. 44). Erst durch den Einfluß des römischen Rechts traten Beschränkungen ein; es machte sich der Grundsatz geltend, daß alle nicht obrigkeitlich genehmigten Vereine unzulässig seien. Jedoch begnügte man sich in der Regel mit einer stillschweigenden Duldung; nur politische und geheime Verbindungen galten im 17. und 18. Jahrhundert allgemein als unerlaubt und strafbar (vgl. z. B. A. L.R. Teil II Tit. 6 §§ 3, 4, 10, Tit. 20 §§ 184 u. 185 und Ed. v. 20. Okt. 1798).

Auch in diesem Jahrhunderte war namentlich unter dem Eindrucke der Ereignisse der französischen Revolution und der durch dieselben veranlaßten französischen Gesetzgebung in den deutschen Staaten die Richtung herrschend, die *politischen* Vereine möglichst zu unterdrücken und nur Vereine zu wirtschaftlichen und geselligen Zwecken ohne polizeiliche Genehmigung zuzulassen. Durch Bundesbeschluß

[1] Loening § 60; G. Meyer I §§ 61-63; Lewis, Artikel „Vereinsrecht" im R.L.; Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I S. 865 ff., III S. 1017 ff.; Sohm, Ueber die Geschichte der Vereinsfreiheit, in Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. VI S. 803 ff.; Stein, Verwaltungslehre I, 3 (Das System des Vereinswesens und des Vereinsrechts). Versuch einer umfassenden Darstellung des gesamten Vereinsrechts insbesondere in Bezug auf die öffentlichrechtliche Stellung der Vereine.

vom 5. Juli 1832 wurden daher dieser Strömung entsprechend alle politischen Vereine verboten; ferner wurde bestimmt, daß außerordentliche Volksversammlungen und Volksfeste nur mit obrigkeitlicher Bewilligung stattfinden und bei denselben keine Reden politischen Inhalts gehalten werden sollten.

Seit dem Jahre 1848 gelangte in den deutschen Gesetzgebungen der Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit wieder zur Geltung. Insbesondere erkannten die Landesverfassungen grundsätzlich das Recht der Staatsangehörigen an, ohne vorhergehende obrigkeitliche Erlaubnis sich zu versammeln und Vereine zu bilden. Der Bundesbeschluß vom 13. Juli 1854 versuchte zwar die Grenzen des Vereins- und Versammlungsrechts möglichst einzuschränken, derselbe wurde jedoch in den größeren Bundesstaaten überhaupt nicht publiziert und in anderen Staaten wieder außer Kraft gesetzt.

III. Gegenwärtiger Rechtszustand.

Nach Art. 4[16] der Reichsverfassung ist das Reich zum Erlasse von Bestimmungen über das Vereinswesen zuständig, eine einheitliche Regelung der Materie ist aber bisher nicht erfolgt. Jedoch enthält die Reichsgesetzgebung eine Anzahl von Bestimmungen, welche sich auf Vereine und Versammlungen bezieht. Abgesehen von dem Verbote geheimer Vereine (R.Str.G.B. § 128) und dem Verbote der Teilnahme an Vereinen, zu deren Zwecken oder Beschäftigungen die ungesetzliche Verhinderung oder Entkräftung von Maßregeln der Verwaltung oder der Vollziehung von Gesetzen gehört (R.Str.G.B. § 129), ist hier hauptsächlich das Reichsgesetz vom 4. Juli 1872 zu erwähnen, durch welches aus Gründen der Sicherheitspolizei der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden und Kongregationen vom Gebiete des Deutschen Reiches ausgeschlossen wurden und demgemäß Angehörige derselben im Deutschen Reiche keine Niederlassungen, d. h. keine Vereinigungen behufs gemeinschaftlichen Lebens nach den Regeln des Ordens oder der Kongregation bilden dürfen.[1]

[1] Im übrigen unterliegen die Orden und Kongregationen der katholischen Kirche den besonderen für sie erlassenen Gesetzen, nicht den allgemeinen Vereinsgesetzen.



Weitere reichsgesetzliche Vorschriften werden im nachfolgenden noch anzuführen sein. Der Hauptsache nach beruht das deutsche Vereinsrecht auf landesgesetzlichen Vorschriften.[1]

IV. Vereine.

Die Bildung von Vereinen ist nach deutschem Recht frei, d. h. nicht von einer vorgängigen polizeilichen Erlaubnis abhängig. Dies gilt auch von den sogen. politischen Vereinen, d. h. denjenigen, welche eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezwecken oder politische Gegenstände in Versammlungen erörtern. Jedoch sind diese Vereine gewissen gesetzlichen Beschränkungen unterworfen. Die Vorsteher solcher Vereine sind nämlich verpflichtet, binnen einer bestimmten Zeit die Statuten des Vereins und deren Abänderungen, ein Verzeichnis der Mitglieder des Vereins oder doch der Vorstandsmitglieder der Polizeibehörde einzureichen. Politische Vereine dürfen ferner keine Frauen, Schüler, Lehrlinge, minderjährige oder dispositionsunfähige Personen aufnehmen, und ebensowenig zum aktiven Heere gehörige Militärpersonen, da diesen Personen durch § 49 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen untersagt ist.

Bei politischen Vereinen ist auch die sogen. Affiliation untersagt, d. h. die Verbindung mit anderen gleicher Art zu einer gemeinsamen Organisation.

Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften sind mit Strafe bedroht und haben in der Regel die Auflösung des Vereins zur Folge.

Während politische Vereine sich zwar frei bilden können, aber den angegebenen Beschränkungen unterliegen, dürfen bewaffnete Vereine nur mit Genehmigung der Behörde gebildet werden.

Die Auflösung von Vereinen, und zwar nicht bloß von politischen, sondern von Vereinen aller Art, kann in der Regel durch die Polizeibehörde aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und außerdem, wenn die Vorschriften des Vereinsrechts über Anzeigepflicht u. s. w. übertreten worden sind, erfolgen. Nach preußischem

[1] Eine Aufzählung landesgesetzlicher Vorschriften über das Vereinsrecht enthält G. Meyer I S. 176 Note 9.

Recht kann jedoch das Verbot eines Vereins nur durch richterliches Urteil und zwar nur in dem Falle ausgesprochen werden, wenn der Verein den gesetzlichen Bestimmungen nicht entspricht. Die Polizeibehörde ist nur zur vorläufigen Schließung befugt (preuß. V.O. [Gesetz] v. 11. März 1850 §§ 8 u. 16).

V. Versammlungen.

Während man unter einem Vereine eine jede auf Dauer berechnete Verbindung mehrerer Menschen zur Verfolgung bestimmter Zwecke wirtschaftlicher, gesellig-wissenschaftlicher, politischer u. s. w. Natur versteht, sind Versammlungen einmalige — oder auch periodische — organisierte Zusammenkünfte mehrerer Menschen zur Erörterung gemeinsamer Angelegenheiten. Die Versammlungen sind entweder nicht öffentliche, d. h. solche, zu welchen nur individuell bestimmte Personen — Mitglieder eines Vereins, besonders eingeladene oder eingeführte Personen — zugelassen werden, oder öffentliche, bei welchen ohne solche Beschränkungen jedermann Zutritt hat.

Die Befugnis der Staatsangehörigen, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, ist in allen deutschen Gesetzgebungen anerkannt, an politischen Versammlungen, d. h. an solchen, in welchen politische Angelegenheiten erörtert werden, ist jedoch Militärpersonen die Teilnahme verboten (R.Mil.G. § 49).

Das Versammlungsrecht kann durch die Behörde nur insoweit beschränkt werden, als die Landesgesetze, welche allerdings vielfach voneinander abweichen, Beschränkungen zulassen. Im allgemeinen gelten folgende Grundsätze: [1]

1. Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert werden sollen, sind eine bestimmte Zeit (meist 24 Stunden) vor Beginn bei der Ortspolizeibehörde anzumelden. Bei solchen Vereinsversammlungen, für welche Zeit und Ort statutenmäßig oder durch Vereinsbeschluß feststeht, ist eine Anzeige nicht notwendig,

[1] Diese Grundsätze gelten jedoch selbstverständlicherweise nicht für die durch die Gesetze oder die Behörden angeordneten Versammlungen und die Versammlungen der Volksvertretungen während der Dauer der Sitzungsperiode.

während manche Vereinsgesetze für andere Vereinsversammlungen die Anzeige verlangen.

2. Versammlungen der in Nr. 1 genannten Art können nach manchen Vereinsgesetzen durch die Polizeibehörde verboten werden.

3. Die Polizeibehörde hat das Recht, in Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert werden, einen Vertreter abzuordnen. Dieser Vertreter hat die Befugnis, wenn in der Versammlung Gesetzwidrigkeiten vorkommen, dieselbe aufzulösen, d. h. den Befehl zum Auseinandergehen zu geben. Diesem Befehle muß bei Vermeidung der gesetzlichen Strafe Folge geleistet werden, auch kann derselbe nötigenfalls mit Waffengewalt vollstreckt werden.

4. Versammlungen unter freiem Himmel, denen öffentliche Aufzüge gleichstehen, bedürfen entweder einer vorgängigen polizeilichen Genehmigung oder können wenigstens bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit von der Polizeibehörde verboten werden.[1] Gänzlich unzulässig sind solche Versammlungen innerhalb einer bestimmten Entfernung von der Residenz des Monarchen und vom Versammlungsorte der gesetzgebenden Versammlung innerhalb der Sitzungsperiode.

§ 59.

Außerordentliche sicherheitspolizeiliche Maßregeln.[2]

I. Der Belagerungs- oder Kriegszustand.

Das Wesen des Belagerungszustandes besteht darin, daß in Zeiten, in denen die Existenz oder die Sicherheit des Staats bedroht ist, die gesamte Verwaltung der militärischen Autorität unterstellt wird und die gesetzlichen Bestimmungen oder doch einzelne derselben, welche zum Schutze der persönlichen Freiheit gegeben sind, zeitweise aufgehoben werden.[3]

[1] Nicht unter diese beschränkenden Vorschriften fallen in der Regel: gewöhnliche Leichenbegängnisse und Hochzeitszüge, kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge.

[2] Loening § 64; G. Meyer I S. 182 ff.; Laband III, 1 S. 42 ff.; Rönne II S. 205 ff.; v. Holtzendorff, Artikel „Belagerungszustand" im R.L.

[3] Die Erklärung des Belagerungszustands entspricht daher der Suspension der Habeaskorpusakte nach englischem Recht.

Nach Art. 68 der Reichsverfassung kann der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben, also auch das ganze Reichsgebiet, abgesehen von Bayern (siehe unten), in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851.

Auf Bayern findet die kaiserliche Befugnis gemäß Vertrag vom 23. November 1870 Nr. III § 5, VI vorläufig keine Anwendung, weil das preußische Gesetz auf Bayern nicht ausgedehnt und die Regelung des Gegenstandes vielmehr einem besonderen Reichsgesetze vorbehalten ist. In Bayern besteht übrigens auch kein Landesgesetz über den Belagerungszustand, sondern es gelten nur einzelne auf den Gegenstand bezügliche Vorschriften.[1] Nach denselben kann bei Aufruhr, gefährlichen Zusammenrottungen u. s. w. das Standrecht verkündet werden, und außerdem ist die Regierung ermächtigt, bei ausgebrochenem oder drohendem Kriege den Verkehr mit feindlichen Ländern oder mit den vom Feinde besetzten Teilen des Landes- oder Reichsgebiets zu verbieten, zu beschränken oder zu regeln, die Sammlung von Nachrichten, die Verbreitung oder Veröffentlichung gewisser Mitteilungen, die Erlassung gewisser Aufforderungen zu verbieten oder zu beschränken und ähnliche mit der Kriegsgefahr im Zusammenhange stehende Maßregeln anzuordnen.

Die Befugnis zur Verkündigung des Belagerungszustandes steht auf Grund des Art. 68 des Verfassungsgesetzes dem Kaiser und zwar ausschließlich dem Kaiser zu, nicht auch den Festungskommandanten und kommandierenden Generalen, wie nach dem preußischen Gesetz vom 4. Juni 1851. Die Verkündigung geschieht durch kaiserliche Verordnung, welche im Reichsgesetzblatt zu veröffentlichen und deren Inhalt bei Trommelschlag und Trompetenschall zu ver-

---

[1] Str.G.B. von 1813 Teil II Art. 441—456; Bayer. Ausf.G. zur Str.Pr.O. v. 18. August 1879 Art. 2[1], 3[12], 6; R.G. v. 22. April 1871 § 7; R.G.V.G. § 16. Die Verkündigung des Standrechts hat die Folge, daß besondere Standgerichte eingesetzt werden können, welchen die Untersuchung und Aburteilung bestimmter Verbrechen (Mord, Raub, Brandstiftung u. s. w.) in summarischem Verfahren zusteht.

kündet ist, sowie durch Mitteilung an die Gemeindebehörden, durch Anschlag an öffentlichen Plätzen und durch öffentliche Blätter ohne Verzug zur allgemeinen Kenntnis gebracht werden muß.

Die Voraussetzung des Rechts des Kaisers ist, daß im Reichsgebiete oder dem betreffenden Teile desselben die öffentliche Sicherheit bedroht erscheint. Ueber das Vorhandensein dieser Voraussetzung entscheidet lediglich das Ermessen des Kaisers.

Die Wirkungen des verhängten Belagerungszustandes sind folgende:

1. Die vollziehende Gewalt geht auf die militärischen Befehlshaber in der Weise über, daß zwar die Thätigkeit der Zivilbehörden nicht aufgehoben wird, aber dieselben dem militärischen Oberbefehl untergeordnet werden, weshalb auch die Verantwortlichkeit für die getroffenen Maßregeln auf die militärischen Befehlshaber übergeht.

2. Die gesetzlichen Bestimmungen, welche sich auf Verhaftungen, Haussuchungen, Beschlagnahme von Briefen und Papieren, die Presse, das Vereins- und Versammlungsrecht, die Verwendung des Militärs zur Unterdrückung von Unruhen und den Gerichtsstand beziehen (Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 u. 36 der preuß. V.U., beziehungsweise die einschlägigen Vorschriften der Reichsgesetze und der sonstigen Landesgesetze) werden zeitweise außer Kraft gesetzt.

3. Zur Untersuchung und Aburteilung gewisser Verbrecher können Kriegsgerichte eingesetzt werden.

4. Gewisse Verbrechen unterliegen einer härteren Bestrafung (vgl. § 4 E.G. zum R.Str.G.B.).

5. Die Kriegsgesetze, d. h. die für strafbare Handlungen im Felde gegebenen Vorschriften, treten in Kraft.

6. Der Befehlshaber der Besatzung des betreffenden Orts oder Distrikts erhält die höhere Militärgerichtsbarkeit über sämtliche zur Besatzung gehörige Militärpersonen.

Die Aufhebung des Belagerungszustandes muß in derselben Weise erfolgen wie die Verkündigung desselben. Zu einer Rechenschaftslegung gegenüber dem Reichstage ist die Reichsregierung nicht verpflichtet, während allerdings für die preußische Regierung aus dem Gesetz vom 4. Juni 1851 sich die Verpflichtung der Rechenschaftslegung gegenüber dem Landtage ergab.

Streitig ist, ob die durch landesgesetzliche Vorschriften (in Preußen, Sachsen, Baden) den Regierungen der Einzelstaaten beigelegten Befugnisse zur Verkündigung des Belagerungszustandes durch Art. 68 der Reichsverfassung beseitigt worden sind. Man wird dies annehmen müssen.[1] Nimmt man aber an, daß die betreffenden Vorschriften noch in Kraft sind, so kann doch die Verhängung des Belagerungszustandes durch eine Einzelregierung nur noch beschränkte Wirkung äußern, weil alle diejenigen im Interesse des Schutzes der persönlichen Freiheit gegebenen Vorschriften, welche die Eigenschaft von Reichsgesetzen haben, durch die Einzelstaaten nicht suspendiert werden können und die härtere Bestrafung gewisser Verbrechen durch das Einführungsgesetz zum Reichsstrafgesetzbuch nur im Falle der Verhängung des Belagerungszustandes durch den Kaiser eintreten kann.

II. Sonstige Maßregeln.

Durch einzelne Landesverfassungen und Landesgesetze ist den Regierungen das Recht zur Ergreifung außerordentlicher Maßregeln ohne vorherige Verkündigung des Belagerungszustandes eingeräumt worden. So ist z. B. in Preußen das Staatsministerium im Falle des Kriegs oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit ermächtigt, die Art. 5, 6, 27, 28, 29, 30 und 36 der preußischen Verfassungsurkunde zeit- und bezirksweise zu suspendieren (§ 16 des G. vom 4. Juni 1851). Die rechtliche Wirkung einer solchen Suspension kann sich selbstverständlich nur auf die dem Landesrechte angehörigen Sätze erstrecken und außerdem gemäß § 30 des Reichspreßgesetzes auf die Bestimmungen desselben.[2]

In Elsaß-Lothringen wurde durch § 10 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871, betreffend die Einrichtung der Verwaltung, der Oberpräsident bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit ermächtigt, alle Maßregeln ungesäumt zu treffen, welche er zur Abwendung der

---

[1] Vgl. in dieser Beziehung die Ausführungen von Loening S. 293; Laband a. a. O. S. 46; Zorn, Deutsches Staatsrecht I S. 319 f. Anderer Ansicht G. Meyer I S. 185.

[2] Es ist nicht ganz zweifellos, ob die Vorschrift des § 16 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 in Kraft geblieben ist; doch wird dies anzunehmen sein, da es sich nicht um die Verhängung des Belagerungszustandes, sondern nur um Ergreifung einzelner Maßregeln handelt.

Gefahr für die öffentliche Sicherheit für erforderlich erachtet. Er war insbesondere befugt, innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Bezirks diejenigen Gewalten auszuüben, welche der § 9 des (französischen) Gesetzes vom 9. August 1849 der Militärbehörde für den Fall des Belagerungszustandes zuweist. Die durch diesen § 10 (den sogen. Diktaturparagraphen) beigelegten Befugnisse sind mit Beseitigung der Einrichtung des Oberpräsidenten durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 § 2, betreffend die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens, auf den Statthalter übergegangen.[1]

§ 60.

Sicherheitspolizeiliche Maßregeln gegen die Sozialdemokratie.[2]

I. Das sogen. Sozialistengesetz.

Durch das Reichsgesetz vom 21. Oktober 1878 gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie, dessen Gültigkeit vorläufig durch das Reichsgesetz vom 28. Mai 1884 bis zum 30. September 1886 erstreckt worden ist, sind eine Reihe außerordentlicher sicherheitspolizeilicher Maßregeln, welche in das Vereins- und Versammlungsrecht, die Preßpolizei u. s. w. einschlagen, für zulässig erklärt.

II. Die einzelnen sicherheitspolizeilichen Maßregeln.

A. Vereine (im Sinne des Reichsgesetzes Verbindungen jeder Art), welche durch sozialdemokratische, sozialistische oder kommunistische

---

[1] Vgl. über die Bedeutung des § 10: Stengel, in Hirth's Annalen (1878) S. 113 ff.

[2] Das Reichsgesetz vom 21. Oktober 1878 war ursprünglich bis zum 31. März 1881 erlassen, durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1880, betreffend die authentische Erklärung und die Gültigkeitsdauer des Gesetzes vom 21. Oktober 1878, wurde dessen Geltungsdauer bis zum 30. September 1884 erstreckt, dann durch Gesetz vom 28. Mai 1884 bis zum 30. September 1886. Es ist wahrscheinlich, daß eine abermalige Ausdehnung der Geltungsdauer erfolgt und daß einzelne Vorschriften des Gesetzes dauernde Geltung erlangen, deshalb erschien eine zusammenfassende Darstellung des wesentlichen Inhalts des Gesetzes geboten. Vgl. Erläuterungen des Gesetzes vom 21. Oktober 1878, beziehungsweise 31. Mai 1880 von Schwarze (Erlangen 1879); Gareis in Hirth's Annalen (1879) S. 285 ff.; Marquardsen in Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. V S. 133 ff.; Brandt, Das Reichsgesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom 21. Oktober 1878.

Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken, *sind zu verbieten.* Ebenso Vereine, welche zwar an sich zulässige Zwecke verfolgen, in denen aber neben diesen Zwecken sozialdemokratische u. s. w. Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten.

Auf *eingetragene Genossenschaften* findet diese Vorschrift keine Anwendung, dieselben können daher nur nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1868 § 35 durch gerichtliches Urteil aufgelöst werden. Das Gleiche gilt von den *eingeschriebenen Hilfskassen,* deren Schließung gemäß §§ 29 ff. des Reichsgesetzes vom 7. April 1876 über die eingeschriebenen Hilfskassen durch die höhere Verwaltungsbehörde erfolgt, worauf dann die Liquidation der Kasse einzutreten hat.

Nicht eingeschriebene (selbständige) *Kassenvereine,* welche nach ihren Statuten die gegenseitige Unterstützung ihrer Mitglieder bezwecken, sind zunächst unter eine außerordentliche staatliche Kontrolle zu stellen. Wird den in Ausübung dieser Kontrolle erlassenen Anordnungen zuwider gehandelt, oder treten trotz dieser Kontrolle die erwähnten Bestrebungen hervor, so *kann* der Verein verboten werden.

Zuständig zum Erlasse des Verbotes der erwähnten Vereine, beziehungsweise zur Anordnung der fraglichen Kontrolle ist die Landespolizeibehörde, in deren Bezirk der Verein seinen Sitz hat oder thätig ist, bei ausländischen Vereinen der Reichskanzler. Gegen das Verbot, welches, wenn es von einer Landespolizeibehörde ausgegangen ist, dem im Inlande vorhandenen Vereinsvorstand durch schriftliche mit Gründen versehene Verfügung mitzuteilen ist und außerdem durch den Reichsanzeiger, beziehungsweise das Amtsblatt der betreffenden Landespolizeibehörde bekannt gemacht werden muß,[1] steht dem Vereins-

[1] Die Vorschrift, daß auch die von einer Landespolizeibehörde ausgegangenen Verbote durch den Reichsanzeiger bekannt zu machen sind, war um deswillen notwendig, weil dieselben für das ganze Reichsgebiet wirksam sind (§ 6) und alle Verzweigungen des verbotenen Vereins treffen, auch wenn sie außerhalb des Bezirks der verbietenden Behörde ihren Sitz haben.

vorstande innerhalb einer Woche Beschwerde — jedoch ohne aufschiebende Wirkung — an die nach Vorschrift der §§ 26 und 27 niedergesetzte Reichskommission zu (§ 8)[1] (siehe unten).

B. Versammlungen (denen öffentliche Festlichkeiten und Aufzüge gleichstehen), in denen sozialdemokratische u. s. w. Bestrebungen zu Tage treten, sind aufzulösen, ebenso sind Versammlungen zu verbieten, von denen durch Thatsachen die Annahme gerechtfertigt ist, daß sie zur Förderung der erwähnten Bestrebungen bestimmt sind (§ 9 des Soz.G.).

Zuständig für das Verbot und die Auflösung ist die Polizeibehörde (also diejenige Behörde, welche die Ortspolizei zu handhaben hat). Beschwerde findet nur an die Aufsichtsbehörde statt (§ 10 des Soz.G.).

C. Druckschriften, in welchen sozialdemokratische u. s. w. Bestrebungen in der angegebenen Weise zu Tage treten, sind zu verbieten. Bei periodischen Druckschriften kann sich das Verbot auch auf das fernere Erscheinen erstrecken, sobald einmal eine einzelne Nummer verboten ist (§ 11 des Soz.G.).

Zuständig für das Verbot ist die Landespolizeihörde, bei periodischen, im Inlande erscheinenden Druckschriften die Landespolizeibehörde desjenigen Bezirks, in welchem die Druckschrift erscheint. Das Verbot der ferneren Verbreitung einer im Auslande erscheinenden periodischen Druckschrift steht dem Reichskanzler zu. Das in der in § 6 Abs. 2 vorgeschriebenen Weise bekannt zu machende Verbot ist für das ganze Bundesgebiet wirksam (§ 12 des Soz.G.).

Gegen das von der Landespolizeibehörde erlassene, durch schriftliche mit Gründen versehene Verfügung bekannt zu machende Verbot steht dem Verleger, Herausgeber und Verfasser die binnen einer Woche anzubringende Beschwerde, welche aufschiebende Wirkung nicht hat, an die Reichskommission (§ 26) zu (§ 13 des Soz.G.).

Auf Grund des Verbots sind die von demselben herausgegebenen Druckschriften da, wo sie sich zum Zwecke der Verbreitung befinden,

[1] Auf Grund des Verbots sind die Vereinskasse, sowie alle für Zwecke des Vereins bestimmte Gegenstände mit Beschlag zu belegen. Ist das Verbot endgültig, so erfolgt die Liquidation der Geschäfte des Vereins nach näherer Anordnung der Behörde (§ 7).

in Beschlag zu nehmen. Gegen die Beschlagnahme findet nur die Beschwerde an die Aufsichtsbehörden statt (§ 14 des Soz.G.).

Druckschriften der im § 11 bezeichneten Art, sowie die zu ihrer Vervielfältigung dienenden Platten und Formen kann die Polizeibehörde schon vor Erlaß eines Verbots vorläufig in Beschlag nehmen, die endgültige Beschlußfassung erfolgt jedoch durch die Landespolizeibehörde (§ 15 des Soz.G.).

D. Das Einsammeln von Beiträgen zur Förderung von sozialdemokratischen, sozialistischen oder kommunistischen, auf den Umsturz der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung gerichteten Bestrebungen, sowie die öffentliche Aufforderung zur Leistung solcher Beiträge sind polizeilich zu verbieten.[1] Das Verbot, welches nur gegen eine bestimmte Sammlung und nicht in genereller Weise erlassen werden kann, ist öffentlich bekannt zu machen. Beschwerde gegen das Verbot findet nur an die Aufsichtsbehörden statt (§ 16 des Soz.G. und § 20 ebendaselbst). Uebertretungen des Verbots ziehen Strafe nach sich.

E. Gegen Personen, welche sich die Agitation für die im § 1 Abs. 2 bezeichneten Bestrebungen zum Geschäfte machen, kann im Falle einer Verurteilung gegen die §§ 17 und 18 (Beteiligung an verbotenen Vereinen und Versammlungen), § 19 (Verbreitung, Fortsetzung oder Wiederabdruck einer verbotenen, beziehungsweise vorläufig beschlagnahmten Druckschrift), § 20 (Einsammlung von Beiträgen) neben der Freiheitsstrafe auf die Zulässigkeit der Einschränkung ihres Aufenthalts erkannt werden, so daß dem Verurteilten der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Ortschaften durch die Landespolizeibehörde versagt werden kann; in seinem Wohnsitze jedoch nur dann, wenn er denselben nicht bereits seit 6 Monaten innehat. Ausländer können aus dem Bundesgebiete ausgewiesen werden. Die Beschwerde findet nur an die Aufsichtsbehörden statt (§ 22 des Soz.G.).

F. Gegen Gastwirte, Schankwirte, mit Branntwein oder Spiritus Kleinhandel treibende Personen, Buchdrucker, Buchhändler, Leih-

[1] Sammlungen, welche lediglich den Zweck haben, ausgewiesene oder vertriebene Sozialdemokraten oder deren Familien zu unterstützen, fallen nicht unter das Gesetz. Vgl. Marquardsen a. a. O. S. 146, 156, 160.

bibliothekare und Inhaber von Lesekabinetten kann unter den im § 22 Abs. 1 bezeichneten Voraussetzungen neben der Freiheitsstrafe auf Untersagung ihres Gewerbebetriebes erkannt werden (§ 23 des Soz.G.).

Ebenso kann Personen, welche es sich zum Geschäft machen, die im § 1 Abs. 2 bezeichneten Bestrebungen zu fördern, oder welche auf Grund einer Bestimmung des Sozialistengesetzes rechtskräftig zu einer Strafe verurteilt worden sind, von der Landespolizeibehörde die Befugnis zu gewerbsmäßiger oder nicht gewerbsmäßiger öffentlicher Verbreitung von Druckschriften, sowie die Befugnis zum Handel mit Druckschriften im Umherziehen entzogen werden. Beschwerde findet nur an die Aufsichtsbehörden statt (§ 24 des Soz.G.).

G. Der sogen. kleine Belagerungszustand. Derselbe kann über Bezirke und Ortschaften, welche durch die im § 1 Abs. 2 bezeichneten Bestrebungen mit Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedroht sind, von den Zentralbehörden der Bundesstaaten mit Genehmigung des Bundesrats für die Dauer von längstens einem Jahre verhängt werden. Derselbe umfaßt folgende Maßregeln:

1. Versammlungen — abgesehen von solchen zum Zweck einer ausgeschriebenen Reichstags- oder Landtagswahl — dürfen nur mit vorgängiger Genehmigung der Polizeibehörde stattfinden;[1]
2. die Verbreitung von Druckschriften auf öffentlichen Wegen und Plätzen oder an anderen öffentlichen Orten kann verboten werden;
3. Personen, von denen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu besorgen ist, kann der Aufenthalt in den betreffenden Bezirken oder Ortschaften untersagt werden;
4. der Besitz, das Tragen, die Einführung und der Verkauf von Waffen kann verboten, beschränkt oder an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden.

Die getroffenen Anordnungen sind durch den Reichsanzeiger und auf die für landespolizeiliche Verfügungen vorgeschriebene Weise bekannt zu machen (§ 28 des Soz.G.).

---

[1] Mit Recht nimmt G. Meyer (I S. 182) an, daß sich diese Bestimmung nur auf öffentliche Versammlungen bezieht.

Ueber jede der getroffenen Anordnungen muß dem Reichstag sofort, beziehungsweise bei seinem nächsten Zusammentreten Rechenschaft gegeben werden.

Die Zuwiderhandlung gegen diese Anordnungen oder die auf Grund derselben erlassenen Verfügungen zieht Geld- oder Freiheitsstrafe nach sich. Gegen die Verfügungen selbst ist nur Beschwerde an die Aufsichtsbehörde zulässig.

III. Rechtsmittel gegen die auf Grund des Reichsgesetzes vom 21. Oktober 1878 getroffenen Maßregeln.

Wie sich bereits aus vorstehenden Darlegungen ergibt, ist in der Regel gegen die auf Grund des Reichsgesetzes vom 21. Oktober 1878 erlassenen polizeilichen Verfügungen nur die Beschwerde an die Aufsichtsbehörde zulässig. Nur in den Fällen der §§ 8 und 13, wenn nämlich Beschwerde gegen das von der Landespolizeibehörde ergangene Verbot eines Vereins, beziehungsweise die Anordnung einer staatlichen Kontrolle gegenüber selbständigen Kassenvereinen und gegen das von der Landespolizeibehörde erlassene Verbot einer Druckschrift vom Vereinsvorstande, beziehungsweise Verleger, Herausgeber und Verfasser erhoben wird,[1] sind dieselben von einer besonderen Kommission zu entscheiden (§§ 26, 27 des Soz.G.).

Die Kommission wird in der Weise gebildet (§ 26), daß der Bundesrat vier Mitglieder aus seiner Mitte und fünf aus den Mitgliedern der höchsten Gerichte des Reichs oder der einzelnen Bundesstaaten auf die Dauer des Gesetzes, beziehungsweise für die Dauer ihres Verbleibens in richterlichem Amte wählt, der Kaiser aber den Vorsitzenden und aus der Zahl der Mitglieder die Kommission dessen Stellvertreter ernennt. Nach § 27 entscheidet die Kommission in der Besetzung von fünf Mitgliedern, von denen mindestens drei zu den richterlichen Mitgliedern gehören müssen. Vor der Entscheidung über die Beschwerde, welche binnen einer Woche von der Zustellung an bei derjenigen Behörde, welche sie erlassen hat, angebracht werden muß, ist den Beteiligten Gelegenheit zur mündlichen oder schriftlichen Begründung ihrer Anträge zu geben. Die Kommission ist befugt,

[1] Wie der Wortlaut des Gesetzes unzweifelhaft ergibt, ist die Beschwerde gegen ein vom Reichskanzler ausgegangenes Verbot nicht zulässig.

den Beweis in vollem Umfange, insbesondere durch eidliche Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen, zu erheben oder mittels Ersuchens einer Behörde des Reichs oder eines Bundesstaats erheben zu lassen. Die Entscheidungen erfolgen nach freiem Ermessen und sind endgültig.[1]

Im übrigen ist der Geschäftsgang der Kommission durch ein von derselben entworfenes, vom Bundesrate bestätigtes Regulativ geordnet.

---

2. Abteilung.

Die Unfallspolizei.[2]

§ 61.

Die Unfallspolizei im allgemeinen; Feuerpolizei, Begräbnispolizei.

I. Die Unfallspolizei im allgemeinen.

Während es die Sicherheitspolizei mit der Abwehr derjenigen Gefahren zu thun hat, welche der privaten und öffentlichen Rechtsordnung durch strafbare Handlungen drohen, hat es die Unfallspolizei mit Maßregeln zu thun, welche die Sicherstellung der Person und des Eigentums gegen die durch die elementaren Gewalten des Feuers und Wassers, dann durch Bauten möglicherweise entstehenden Gefahren bezwecken, ferner mit solchen Maßregeln, welche die Sicherheit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen und Plätzen zum Gegenstande oder den Zweck haben, die bei Beerdigungen möglichen Gefährdungen des menschlichen Lebens zu beseitigen.[3]

---

[1] Die Kommission hat selbstverständlicherweise nicht in jeder Hinsicht die Stellung eines Gerichtshofs, immerhin erscheinen aber ihre Entscheidungen insofern als verwaltungsrichterliche, als durch die in Rede stehenden Beschwerden auch die Rechtsgültigkeit und Gesetzmäßigkeit der angegriffenen Verfügungen in Frage gestellt werden kann.

[2] G. Meyer §§ 69—74; Loening § 177; Kirchenheim S. 153 bis 156 (§§ 90, 91, 93—96).

[3] Was die Wasserpolizei und die Verkehrspolizei, beziehungsweise Straßenpolizei anlangt, so werden übrigens die an und für sich hier einschlagenden Vorschriften in den Abschnitten über Wasserrecht und Wegerecht besprochen werden, weil ein Auseinanderreißen der mannigfaltigen Bestimmungen, welche aus verschiedenen Gesichtspunkten die Verhältnisse des Wassers und das Wegewesen regeln, nicht thunlich erscheint.

Die Gefahren, mit denen es die Unfallspolizei zu thun hat, können ihre Ursache in strafbaren oder doch sorglosen Handlungen von Menschen haben oder durch die Naturkräfte ohne menschliche Mitwirkung hervorgerufen werden; polizeilich ist aber die Thätigkeit der Behörden auf diesem Gebiete insofern, als es sich stets um eine Beschränkung der persönlichen Freiheit zum Zwecke der Abwehr der Gefahr handelt — und zwar auch bei Abwehr der von Naturkräften drohenden Gefahren — und weil es darauf ankommt, Handlungen zu verhindern, welche diese Gefahren herbeiführen oder vergrößern, beziehungsweise die Unterthanen zu zwingen, Maßregeln zur Abwehr oder zur Verhinderung der Vergrößerung der Gefahr zu ergreifen.

II. Die Feuerpolizei.

Die Maßregeln gegen Feuersgefahr bezwecken: a) die Verhütung des Ausbruchs von Feuersbrünsten, b) die Beseitigung und Einschränkung der Gefahren einer ausgebrochenen Feuersbrunst.

Die Vorschriften der Feuerpolizei sind in der Regel lokaler Natur (vgl. jedoch auch R.Str.G.B. §§ 367 Nr. 4—6, 368 Nr. 3—8 und 369 Nr. 3).

ad a) Die zum Zwecke der Verhütung von Feuersbrünsten gegebenen Vorschriften beziehen sich zunächst auf die Anlage von Gebäuden und fallen unter die Baupolizei, welche auch feuerpolizeiliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat (vgl. den folgenden Paragraphen).

Feuerstätten dürfen ferner nur mit Genehmigung der Polizeibehörde angelegt und verändert werden, sind stets in baulichem und brandsicherem Zustande zu erhalten und unterliegen einer periodischen polizeilichen Revision (Feuerschau). Schornsteine sind zu bestimmten Zeiten zu reinigen.[1]

Im Inneren von Gebäuden darf Feuer nur auf den Feuerstätten gemacht werden. Feuergefährliche Gegenstände dürfen an Orten oder in Behältnissen, wo ihre Entzündung gefährlich werden kann, nicht aufbewahrt werden, ebensowenig in Verbindung mit solchen

[1] Besondere Vorschriften bestehen hinsichtlich der feuergefährlichen Gewerbeanlagen, welche im Gewerbepolizeirecht zu besprechen sind.

Stoffen, mit welchen sie ohne Gefahr der Entzündung nicht beisammen sein können.

ad b) Die Herstellung der Einrichtungen des Lösch- und Rettungswesens zur Beseitigung einer ausgebrochenen Feuersbrunst und den daraus entspringenden Gefahren ist Sache der Gemeinden, welche die Feuerwehren und Löschmannschaften zu organisieren [1] und für die Löschgerätschaften zu sorgen haben, soweit die Beschaffung und Instandhaltung der letzteren nicht den Gemeindeangehörigen (Hausbesitzern u. s. w.) obliegt.

III. Bei der Begräbnispolizei [2]

handelt es sich um Maßregeln, welche bezwecken, die bei Beerdigungen möglicherweise entstehenden Gefahren zu beseitigen.

a) Die Bestimmungen über die einzelnen Beerdigungen wollen der Möglichkeit der Beerdigung Scheintoter und dann der Verheimlichung von Verbrechen vorbeugen. In ersterer Beziehung ist die Vornahme von Beerdigungen vor Ablauf einer gewissen Zeit verboten, auch bestehen an vielen Orten Leichenhäuser.

Um die Verheimlichung von Verbrechen zu verhindern, sind heimliche Beerdigungen verboten. Beerdigungen vor Eintragung des Sterbefalls in das Sterberegister bedürfen der Genehmigung der Ortspolizeibehörde (vgl. R.G. v. 6. Febr. 1875 § 60 und R.Str.G. § 367 [1]). Die Leichenschau, welche in verschiedenen Ländern (Bayern, Württemberg, Baden ꝛc.) eingeführt ist, soll sowohl der Beerdigung Scheintoter vorbeugen, als auch die Verheimlichung von Verbrechen verhindern. [3]

Die Bestimmungen über die Anlage und die Einrichtungen von Begräbnisplätzen, wie auch über den Transport von Leichen sind wesentlich sanitätspolizeilicher Natur, werden daher beim Gesundheitswesen zu besprechen sein.

---

[1] Vgl. § 139 Zust.G. über die Bildung von Spritzenverbänden.

[2] Kornfeld, Artikel „Beerdigungswesen" im R.L.; Jolly in Schönberg's Handbuch II S. 536 ff.

[3] Auch die Vorschriften, welche bezwecken, Gefährdungen, die durch Tiere verursacht werden können (vgl. R.Str.G.B. § 367 [5, 11]), gehören in das Gebiet der Unfallspolizei.

§ 62.

Die Baupolizei.[1]

I. Begriff der Baupolizei.

Bauten sind künstlich hergestellte und mit dem Erdboden fest verbundene Räume unterhalb und ober der Erde, welche zum Aufenthalte von Menschen oder zur Aufbewahrung von Sachen bestimmt sind. Die Gefahren, gegen welche sich die Maßregeln der Baupolizei wenden und welche entweder durch ursprünglich schlechte Anlage oder durch allmählich eintretendes Verfallen hervorgerufen werden können, sind die Gefahr des Einsturzes, Feuersgefahr und Gefahr für die Gesundheit der Bewohner.[2]

Die baupolizeilichen Vorschriften sind teils landesgesetzliche, teils lokale Anordnungen; doch finden sich auch einige baupolizeiliche Vorschriften im Reichsstrafgesetzbuch (vgl. §§ 330, 367 [14], [15]).

II. Die Vorschriften der Baupolizei

beziehen sich a) teils auf erst neu zu errichtende, b) teils auf bereits vorhandene Bauwerke.

ad a) Bei *neu zu errichtenden* Bauten handelt es sich um die Verhütung von Gefahren, welche durch eine mangelhafte Anlage des Baues verursacht werden können. Zu diesem Zwecke wird eine gewisse Beschaffenheit der Bauten vorgeschrieben, und werden dieselben durch die Polizeibehörde beaufsichtigt. Alle Neubauten, sowie alle wichtigeren Veränderungen an bestehenden Bauten bedürfen einer Genehmigung der Polizeibehörde, welcher zu diesem Behufe ein genauer Bauplan vorzulegen ist (Baukonsens oder Baugenehmigung).[3]

---

[1] *Loening* §§ 106—114; *G. Meyer* I § 71; *Leuthold*, Das deutsche Baupolizeirecht, in Hirth's Annalen (1879) S. 809 ff.; *Jäschke*, Die preußischen Baupolizeigesetze, 5. Aufl. (1885).

[2] Bei den baupolizeilichen Vorschriften kommen also zunächst sicherheits- und gesundheitspolizeiliche Rücksichten in Betracht; außerdem ist bei den städtischen Bauordnungen auch die Bequemlichkeit und Leichtigkeit des Verkehrs zu beachten und wird auch der Symmetrie und gefälligen Anlage der Straßen Rechnung getragen. Die privatrechtlichen Vorschriften in Bezug auf Bauten werden natürlich hier nicht berücksichtigt, sondern nur die öffentlichrechtlichen.

[3] Staatsbauten bedürfen keiner baupolizeilichen Genehmigung, wäh-

Während der Dauer und nach Beendigung des Baues ist die Polizeibehörde befugt, zu untersuchen, ob der Bau den polizeilichen Vorschriften, beziehungsweise dem genehmigten Plane entsprechend ausgeführt wird und ist (Bauabnahme oder Baurevision). Vor der polizeilichen Abnahme darf das Gebäude nicht in Gebrauch genommen werden.

Während des Baues muß der Bauende eventuell auf Anordnung der Polizeibehörde alle diejenigen Vorkehrungen treffen, welche erforderlich sind, um Unglücksfälle zu verhindern (Beleuchtungen, Einzäunungen u. s. w.).

Bei Bauten an Ortsstraßen müssen die Straßen- und Baufluchtlinien eingehalten werden, welche in einem bestimmten Verfahren durch Gemeindebeschluß festgesetzt werden.

Im Interesse der ordnungsmäßigen Ausführung von Bauten waren früher Befähigungsnachweise von Baumeistern und Bauhandwerkern verlangt worden; die betreffenden landesgesetzlichen Vorschriften sind durch die Reichsgewerbeordnung beseitigt, jedoch bestehen in einzelnen Staaten Prüfungen für Baumeister, welche denselben ermöglichen, sich Befähigungsnachweise zu verschaffen.

ad b) Bereits bestehende Gebäude muß der Eigentümer ausbessern oder niederreißen lassen, sofern sie so baufällig sind, daß sie durch Einsturz gefährlich werden können. Nimmt der Eigentümer den Abbruch oder die Ausbesserung des Gebäudes nicht freiwillig vor, so kann er dazu durch polizeiliche Verfügung bei Meidung von Strafe angehalten werden. Außerdem hat die Polizeibehörde das Recht, auf dem Wege der Zwangsvollstreckung die Arbeit auf Kosten des Pflichtigen vornehmen zu lassen. [1]

rend für gewerbliche Bauten besondere, später zu besprechende Vorschriften bestehen (vgl. § 87).

[1] Besondere Vorschriften enthalten einzelne Gesetzgebungen in Bezug auf sogen. Ansiedelungen, d. h. die Herstellung von Wohngebäuden auf bisher unbebauten Grundstücken außerhalb einer bewohnten Ortschaft, und die Anlage einer sogen. Kolonie, d. h. einer Gesamtheit von Wohngebäuden außerhalb einer Ortschaft. Bei solchen Ansiedelungen handelt es sich hauptsächlich um sicherheitspolizeiliche Rücksichten, und wird deshalb eine vorgängige ortspolizeiliche Ansiedelungsgenehmigung verlangt. Vgl. Gierke, Artikel „Ansiedelung" im R.L.

Zweites Kapitel.

Das Bevölkerungswesen.[1]

§ 63.

Die Bewegung der Bevölkerung. Einwanderung und Auswanderung.

I. Die Bewegung der Bevölkerung.

Die Bevölkerung eines Staates befindet sich in einem fortwährenden Wechsel, hervorgerufen teils durch Geburten und Sterbefälle, teils durch Einwanderung und Auswanderung. In früheren Jahrhunderten hat man wohl auf eine Vermehrung der Bevölkerung durch Begünstigung der Einwanderung und Verhinderung der Auswanderung oder durch Prämien auf die Kindererzeugung (Lex Papia et Poppaea) hinzuwirken gesucht. Andererseits suchte man eine zu rasche Vermehrung der unbemittelten Bevölkerung durch Ehebeschränkungen zu verhindern.

Gegenwärtig beschränkt sich der Staat darauf, die von ihm als Thatsachen hingenommenen Vorgänge der Bevölkerungsbewegung in ihren rechtlichen Folgen zu regeln, ohne irgendwie ernstlich in diese Bewegung eingreifen zu wollen. Insbesondere sind die Ehebeschränkungen und die Beschränkungen der Auswanderung gefallen und auch im Innern des Staatsgebiets Freizügigkeit und das Recht der freien Niederlassung gewährt, wenn auch gewisse Beschränkungen dieser Freiheit im Interesse der Sicherheits- und Armenpolizei bestehen.

II. Einwanderung und Auswanderung.[2]

Wie bereits angedeutet, hat in früheren Zeiten der Staat auf die Bevölkerungszahl durch Begünstigung der Einwanderung und Verhinderung der Auswanderung einzuwirken gesucht. So begünstigte

[1] G. Meyer I §§ 34, 35, 36, 41, 42—45; Sarwey, Allg. Verw.R. (in Marquardsen I) §§ 20, 27, 44—46; Kirchenheim S. 146-148 (§§ 64-72).

[2] Loening § 122, II; Altenberg, Deutsche Auswanderungsgesetzgebung, 1885 (Beiträge zur Förderung der Bestrebungen des Deutschen Kolonialvereins, Heft 4).

man namentlich nach dem dreißigjährigen Kriege in Deutschland durch Erteilung von Privilegien u. s. w. die Einwanderung, um die durch den Krieg entvölkerten Gebietsteile wieder zu bevölkern und auch durch Heranziehung geschickter ausländischer Arbeiter und Handwerker die inländische Industrie zu heben. Andererseits unterlagen die Auswanderungen vielfachen Beschränkungen teils privatrechtlicher Natur, indem Leibeigene und Hörige ohne Bewilligung der Herrschaft ihr Gut, also auch das Land nicht verlassen durften, teils öffentlich-rechtlicher Natur, indem anerkannt war, daß die Reichs- und Landespolizei gemeinschädlichen Auswanderungen durch Verbote entgegenzutreten befugt sei und auch bei erlaubten Auswanderungen von den Auswandernden besondere Abgaben (Nachsteuer, Abfahrts- oder Abzugsgeld, Abschoß) erhoben wurden.

Nachdem Leibeigenschaft und Hörigkeit beseitigt und damit auch die auf diesen Einrichtungen beruhenden Auswanderungsbeschränkungen gefallen waren, sprach die Bundesakte in Art. 18 den Grundsatz aus, daß den Unterthanen der deutschen Bundesstaaten das Recht des freien Wegzugs in jeden anderen Bundesstaat gestattet sei, und zwar mit Freiheit von aller Nachsteuer, sofern das Vermögen in einen anderen Bundesstaat überging. Mit diesem Grundsatz war es durchaus verträglich, daß die Landesgesetzgebung verlangte, daß Auswanderungen nicht ohne Vorwissen der Regierung erfolgten, und Personen, welche dem Staate durch besondere Pflichten, namentlich die Militärpflicht, oder als Beamte besonders verbunden waren, vor Erfüllung der Pflicht, beziehungsweise Lösung des betreffenden Verhältnisses nicht auswandern konnten.

Gegenwärtig nimmt die Gesetzgebung hinsichtlich der Einwanderung den Standpunkt ein, daß sie von einer Begünstigung der Einwanderung absieht, dieselbe aber auch im allgemeinen nicht erschwert. Ebenso besteht der Grundsatz der Auswanderungsfreiheit, welcher jedoch durch die gesetzlichen Vorschriften gewisse Einschränkungen erleidet.

Einwanderung und Auswanderung sind zunächst thatsächliche Vorgänge, Verlegung des Wohnsitzes seitens eines Ausländers ins Inland und Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland seitens eines Inländers. Diese thatsächlichen Vorgänge erlangen jedoch staatsrechtliche Bedeutung dadurch, daß mit der Einwanderung die Auf-

nahme des Ausländers in den einheimischen Staatsverband und beziehungsweise die Entlassung des Inländers aus dem einheimischen Staatsverband verbunden ist. Was nun zunächst die Einwanderungen anlangt, so haben Ausländer kein Recht, sich im Reichsgebiete aufzuhalten, und können deshalb Ausländer auch, ohne daß eine gesetzliche Bestimmung ihre Ausweisung ausdrücklich zuläßt oder vorschreibt, ausgewiesen werden. Zuständig zum Erlaß eines Ausweisungsbefehls ist die Landespolizeibehörde (vgl. jedoch auch R.G. v. 4. Mai 1874, betreffend die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern). Die Rückkehr eines Ausgewiesenen fällt unter § 361 des Reichsstrafgesetzbuchs.

Soll die Einwanderung mit dem Erwerbe der Reichsangehörigkeit verbunden sein, so muß die Aufnahme des Ausländers durch Naturalisation in einem deutschen Einzelstaat erfolgen. Die Auswanderung mit oder ohne Aufgabe der Reichs- und Staatsangehörigkeit ist an und für sich jedem Staatsangehörigen gestattet, und erfolgt die Entlassung nach Maßgabe der Vorschriften des Reichsgesetzes vom 1. Juni 1870 über Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit. Beschränkungen der Auswanderungsfreiheit bestehen jedoch gegenüber den Militärpersonen und den wehrpflichtigen Personen.[1]

Das Reich ist nach Art. 4[1] der Reichsverfassung zuständig zur Beaufsichtigung und Gesetzgebung über die Auswanderung nach außerdeutschen Ländern, und in § 6 der Reichsgewerbeordnung ist bestimmt, daß die Vorschriften derselben auf Auswanderungsunternehmer und Auswanderungsagenten keine Anwendung finden. Eine reichsgesetzliche Regelung des Auswanderungswesens ist aber bisher nicht erfolgt und es sind deshalb die landesgesetzlichen Vorschriften über die Auswanderungsunternehmungen und -agenturen, welche überall an eine Konzession gebunden sind, die Vermittelung, den Abschluß der Transportverträge und die Beschaffenheit der zur Beförderung der Auswanderer bestimmten Schiffe, in Kraft geblieben.

Von Reichs wegen ist nur ein durch den Reichskanzler zu ernennender Reichskommissar aufgestellt worden, welcher die Ausführung

[1] Da es sich dabei um eine Folge der Militärpflicht handelt, so sind die betreffenden Vorschriften nicht hier, sondern im Militärrecht zu erörtern.

der von den Bundesstaaten erlassenen Verordnung über die Beförderung der Auswanderer zu beaufsichtigen, über die bemerkten Mängel Anzeige zu machen und über die Verhältnisse des Auswanderungswesens dem Reichskanzler Bericht zu erstatten hat.

§ 64.

Das Niederlassungs- und Verehelichungsrecht. [1]

I. Die Freizügigkeit.

Jeder Reichsangehörige hat nach dem § 1 des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 das Recht, innerhalb des Reichsgebiets an jedem Orte sich aufzuhalten oder sich niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist. Auch kann er an jedem Orte Grundeigentum aller Art erwerben. Zur Niederlassung bedarf der Reichsangehörige keiner obrigkeitlichen Erlaubnis, und darf ihm der Aufenthalt an einem Orte durch die Behörden nur untersagt werden, wenn ausdrückliche reichsgesetzliche Vorschriften dies zulassen.

Das Niederlassungsrecht darf auch nicht durch lästige Bedingungen, wie die Erhebung von Anzugs-, Abzugs- oder Aufenthaltsgebühren, Forderung von Leumunds- oder Vermögenszeugnissen, beschränkt werden. Jedoch kann vom Anziehenden der Nachweis der Reichsangehörigkeit [2] und bei unselbständigen Personen der Nachweis der Genehmigung ihres Gewalthabers zur Niederlassung verlangt werden.

Der Grundsatz der Freizügigkeit erleidet gewisse Ausnahmen:

---

[1] Loening § 58; G. Meyer §§ 34—36 u. 41 (§ 34 behandelt die geschichtliche Entwickelung); Arnoldt, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz (1872); Seydel in Hirth's Annalen (1876) S. 159 ff.

[2] Ausländer haben kein Wohnrecht im Reichsgebiet, folglich auch keinen Anspruch auf Niederlassung in einer bestimmten Gemeinde. Jedoch werden sie, wenn sie überhaupt im Reiche zugelassen sind, in der Regel den Reichsangehörigen gleich behandelt (vgl. z. B. preuß. Gesetz v. 8. März 1871 § 64; bayer. Gesetz v. 16. April 1868 Art. 45, 49 und 23. Februar 1872 Art. 9). Der Grundsatz, daß die Ausländer mit den Inländern in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit gleich behandelt werden, ist mitunter auch in völkerrechtlichen Verträgen ausgesprochen, z. B. Niederlassungsvertrag mit der Schweiz vom 27. April 1876 Art. 3.

A. Aus sicherheitspolizeilichen Gründen.

1. Bestraften Verbrechern, welche auf Grund richterlichen Erkenntnisses unter Polizeiaufsicht gestellt sind, kann der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten untersagt werden. Personen, welche derartigen Beschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen, sowie Personen, welche in einem Bundesstaate während der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettels oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate verweigert werden (Fr.G. § 3).

Neben dem Freizügigkeitsgesetz in Kraft gebliebene landesgesetzliche Bestimmungen, nach welchen bestrafte Personen Aufenthaltsbeschränkungen unterworfen werden können, bestehen z. B. in Preußen (G. v. 31 Dezember 1842 § 2), Bayern (G. v. 16. April 1868 Art. 45[5],[6], G. v. 23. Febr. 1872 Art. 10 und R.Str.G.B. Art. 28), Sachsen (G. v. 26. Nov. 1834 § 17), Württemberg (Pol.Str.G.B. Art. 10[1]).

2. Angehörigen des Ordens der Gesellschaft Jesu und der ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen kann der Aufenthalt in bestimmten Orten oder Bezirken versagt oder angewiesen werden. Zuständig zum Erlasse der betreffenden Verfügung ist die Landespolizeibehörde (vgl. Bek. des B.R. v. 5. Juli 1872 Note 3). Nach Bekanntmachung des Bundesrats vom 20. März 1873 sind als dem Jesuitenorden verwandte Orden und Kongregationen anzusehen: die Kongregationen der Redemptoristen, Lazaristen und Priester vom heiligen Geiste, sowie die Gesellschaft vom Herzen Jesu.

3. Geistlichen oder anderen Religonsdienern kann der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten durch Verfügung der Zentral- oder Landespolizeibehörden angewiesen oder untersagt werden a) wenn sie durch Urteil aus dem Amte entlassen sind und darauf eine Handlung vornehmen, aus welcher sich ergibt, daß sie die Fortdauer des entzogenen Amtes beanspruchen; b) wenn sie wegen Vornahme von Amtshandlungen in einem Kirchenamte, das den Vorschriften der Staatsgesetze zuwider übertragen oder von ihnen übernommen wurde, zur Untersuchung gezogen oder rechtskräftig verurteilt worden sind; c) wenn ihnen auf Grund des Reichsgesetzes vom 4. Mai 1874 die Staatsangehörigkeit entzogen ist, und sie gegen

diese Verfügung Berufung auf richterliches Gehör ergriffen haben. (In diesem Falle ist die Aufenthaltsbeschränkung nur durch die Zentralbehörde zulässig.)[1]

B. Aus armenpolizeilichen Gründen. In gewissen Fällen sind die Gemeinden und Armenverbände zu Ausweisungen befugt, um sich vor übermäßigen Armenlasten zu schützen.

1. Zur Abweisung eines neu Anziehenden sind Gemeinden und Armenverbände berechtigt, wenn sie nachweisen können, daß derselbe nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen (Fr.G. § 3).

2. Die Ausweisung eines bereits Aufgenommenen kann erfolgen, wenn derselbe thatsächlich eine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln erhalten hat, die Gemeinde oder der Armenverband nachweisen kann, daß die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen vorübergehender Hilfsbedürftigkeit notwendig geworden ist und die in Frage stehende Person am Aufenthaltsorte noch keinen Unterstützungswohnsitz erworben hat. Die Abweisung, beziehungsweise Ausweisung erfolgt durch die Ortspolizeibehörde, welche ihre Verfügung nötigenfalls zwangsweise vollstrecken kann. Die thatsächliche Ausweisung darf jedoch erst erfolgen, nachdem entweder die Gemeinde, in welcher der Auszuweisende seinen Unterstützungswohnsitz hat, sich zur Annahme bereit erklärt hat, oder eventuell wenigstens eine einstweilen vollstreckbare Entscheidung über die Unterstützungspflicht vorliegt. Auch soll die Wegweisung vom Aufenthaltsorte nicht erfolgen, wenn sie mit erheblichen Härten oder Nachteilen für den Auszuweisenden verbunden wäre.

---

[1] Die Verfügungen, durch welche die im Texte sub A aufgeführten Aufenthaltsbeschränkungen angeordnet werden, haben die Eigenschaft polizeilicher Verfügungen, welche auf dem Zwangswege nach den Vorschriften über das Zwangsverfahren vollstreckt werden können. Nach dem Reichsgesetz vom 4. Mai 1874 kann der Ungehorsam gegen die betreffenden Verfügungen sogar bei Geistlichen und Religionsdienern zur Entziehung der Staatsangehörigkeit führen. Andererseits können polizeiliche Aufenthaltsbeschränkungen irgendwelcher Art niemals einen Reichsangehörigen hindern, seine staatsbürgerlichen Pflichten zu erfüllen, sich z. B. als Reichstags- oder Landtagsabgeordneter am Sitze des Reichstags oder Landtags einzufinden (vgl. z. B. R.G. v. 31. Mai 1880 § 1).

II. Die Verehelichung.

Nach dem Reichsgesetz vom 4. Mai 1868 bedürfen Reichsangehörige zur Eingehung einer Ehe und der damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushalts weder des Besitzes der Angehörigkeit in einer Gemeinde, noch der Genehmigung der Gemeinde oder des Armenverbandes, noch einer obrigkeitlichen Bewilligung. Auch ein Einspruchsrecht gegen die beabsichtigte Verehelichung steht den Verwaltungsbehörden, Gemeinden oder Armenverbänden nicht zu. Nur die für Beamte und Militärpersonen bestehenden Beschränkungen sind aufrecht erhalten geblieben (R.G. v. 6. Febr. 1875 § 38) und ebenso die landesgesetzlichen Vorschriften, welche die Eheschließung bei Ausländern von einer obrigkeitlichen Genehmigung abhängig machen.

Das Reichsgesetz vom 4. Mai 1868 gilt nicht in Bayern und Elsaß-Lothringen; jedoch besteht im Reichslande und in der bayerischen Pfalz der Grundsatz der Verehelichungsfreiheit infolge der dort noch in Kraft befindlichen französischen Gesetzgebung.

Im rechtsrheinischen Bayern dagegen kann eine Verehelichung nur auf Grund eines von der Distriktspolizeibehörde ausgestellten Verehelichungszeugnisses erfolgen (bayer. G. v. 16. April 1868 Art. 32—42, betreffend Heimat und Aufenthalt, und Abänder.G. v. 23. Febr. 1872 Art. 5—8).

Drittes Kapitel.

Das Gesundheitswesen.[1]

§ 65.

Das Gesundheitswesen im allgemeinen.

I. Der Begriff des Gesundheitswesens.

Unleugbar hat der Staat ein großes Interesse daran, daß der Gesundheitszustand des Volkes ein möglichst guter ist; denn die

[1] Loening §§ 65-78; G. Meyer I §§ 75—83; Stein, Das Gesundheitswesen (2. Aufl. des III. Teils der Verwaltungslehre); Jolly, Gesundheitswesen, in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) Bd. III S. 805—854. Weitere Litteraturangaben s. Loening § 65 Note 1 u. Kirchenheim S. 150—153 (§§ 79—89).

Kraft des Staats und die wirtschaftliche und geistige Entwickelung der Bevölkerung hängt zum guten Teile davon ab, daß das Volk in seiner Mehrheit gesund und kräftig ist. Es kann nun nicht Aufgabe des Staats sein, die einzelnen Individuen vor der Schädigung ihrer Gesundheit zu schützen und für die Wiederherstellung der gestörten Gesundheit des Einzelnen zu sorgen. Ganz abgesehen davon, ob der Staat dies überhaupt durchführen könnte, würde eine derartige Gesundheitsverwaltung mit den weitestgehenden, nach der gegenwärtig herrschenden Auffassung unzulässigen Beschränkungen der persönlichen Freiheit möglich sein.

Der Staat muß sich demnach darauf beschränken, da einzugreifen, wo die Kraft des Einzelnen nicht mehr ausreicht, um die zum Schutze der Gesundheit und zur Beseitigung einer vorhandenen Krankheit notwendigen Bedingungen herzustellen. Demnach umfaßt das öffentliche Gesundheitswesen oder die Gesundheitsverwaltung die Gesamtheit der Maßregeln und Einrichtungen, welche die Schaffung der Bedingungen der Erhaltung und der Wiederbelebung der Gesundheit der Bevölkerung bezwecken, insoweit dieselben die Einzelnen sich selbst zu verschaffen nicht imstande sind.

II. Die Aufgabe des Staats auf dem Gebiete der Gesundheitsverwaltung.

Diese Aufgabe ist nach der soeben gegebenen Begriffsbestimmung eine doppelte. Zunächst hat der Staat, soweit dies überhaupt möglich ist, solche Störungen und Gefährdungen der Gesundheit abzuhalten oder doch zu verringern, deren sich der Einzelne nicht erwehren kann, wie z. B. der gesundheitsschädlichen Einflüsse, welche sich aus dem Zusammenleben der Menschen, aus dem Betriebe gewisser Beschäftigungsarten, der Uebertragbarkeit ansteckender Krankheiten u. s. w. ergeben. Zu diesem Zwecke verbietet der Staat gewisse gefährdende Handlungen und schreibt andere Handlungen, welche der Gefahr vorbeugen können, vor. Auch dadurch können unter Umständen die öffentlichen Behörden wirken, daß sie das Publikum über die Forderungen der Hygieine aufklären. Diesen Teil der Gesundheitsverwaltung bezeichnet man als *öffentliche Gesundheitspflege* oder *Gesundheitspolizei*. Den zweiten Teil der Gesundheits-

verwaltung bildet das sogen. öffentliche Heilwesen. Dasselbe bezweckt, den Erkrankten die Möglichkeit zu verschaffen, sich solcher Personen, Anstalten und Mittel zu bedienen, durch deren Hilfe eine Wiederherstellung der Gesundheit in Aussicht steht. Demgemäß trifft der Staat Vorschriften in Bezug auf die Berufsbildung des Heilpersonals, die Herstellung und den Verkehr mit Heilmitteln, sowie die Einrichtung und Verwaltung der Heilanstalten, in Bezug auf die Beaufsichtigung des Heilpersonals und der Heilanstalten, wie auch hinsichtlich der Organisation und Verwaltung eines öffentlichen Heildienstes und öffentlicher Heilanstalten.

§ 66.

Die Gesundheitspolizei und die öffentliche Gesundheitspflege.[1]

Die Gesundheitspolizei und die öffentliche Gesundheitspflege haben zum Gegenstand den Schutz gegen öffentliche Gefährdungen der Gesundheit durch Kräfte der Natur und der Menschen und die Förderung der Gesundheit durch geeignete Veranstaltungen (Herbeischaffung von frischem Trinkwasser, Herstellung von Anlagen und freien Plätzen in Städten u. dgl.). Die hauptsächlichsten Richtungen der Gesundheitspolizei sind:

I. Die Seuchenpolizei.

Dieselbe umfaßt alle Maßregeln, welche die Entstehung und Verbreitung ansteckender, insbesondere massenhaft (epidemisch) auftretender Krankheiten hindern sollen. Diese Maßregeln sind:

1. Die Anzeigepflicht. Nach den Landesgesetzen sind bei dem Ausbruche gefährlicher ansteckender Krankheiten entweder die Personen, in deren Familie oder Haus der Krankheitsfall eingetreten

---

[1] Die öffentliche Gesundheitspflege, ursprünglich mit der medicina forensis verbunden, hat sich erst in diesem Jahrhundert einesteils im Anschluß an den Aufschwung der Naturwissenschaften, andererseits infolge des wiederholten Auftretens der Choleraepidemie zu größerer Bedeutung entwickelt. Dieser Entwickelung entsprechend ist eine selbständige Wissenschaft der öffentlichen Gesundheitspflege (Hygieine) entstanden, deren Grundsätze die Organe der Gesundheitsverwaltung bei ihren Maßregeln zu beachten haben.

ist, oder der behandelnde Arzt oder auch die Ortsbehörde verpflichtet, Anzeige zu machen.

2. Die Desinfektion und Reinigung der Personen, der Kranken, der Wohnungen, der Kleider und sonstigen Gegenstände, welche mit ansteckenden Kranken in Berührung gekommen sind, kann von der Polizeibehörde angeordnet, wie auch die Vernichtung derartiger Gegenstände, wenn die Desinfektion oder Reinigung nicht genügend ist, um den Ansteckungsstoff zu beseitigen.

3. Absperrungsmaßregeln kann der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats durch Erlaß von Verboten in betreff der Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr von allen Erzeugnissen der Natur wie des Kunst- und Gewerbefleißes für den ganzen Umfang des Zollgebiets oder einen Teil desselben erlassen (Zollgesetz vom 1. Juli 1869 § 2). Ebenso kann zur Abwehr ansteckender Krankheiten die Paßpflichtigkeit überhaupt, oder für einen bestimmten Bezirk, oder zu Reisen nach und aus bestimmten Staaten des Auslandes durch kaiserliche Verordnung vorübergehend eingeführt werden. Für den inneren Verkehr können die Einzelstaaten Absperrungsmaßregeln und Beschränkungen einführen. Auch sonstige Aufsichts- und Sicherheitsmaßregeln können zur Verhütung der Einführung oder Verbreitung ansteckender Krankheiten von den zuständigen Behörden getroffen werden, z. B. Verbot größerer Vereinigungen von Menschen und von Lustbarkeiten, Schließung von Schulen und Kirchen u. s. w. Auch Quarantänen können zum Zwecke der Verhütung der Einschleppung ansteckender Krankheiten zur See angeordnet werden.

II. Das Impfwesen

hat zum Gegenstande die Verhütung des Ausbruchs der Menschenpocken durch Impfung, d. h. künstliche Uebertragung des Kuhpockengiftes auf den Menschen, welcher auf diese Weise für die Ansteckung durch Menschenblattern unempfänglich gemacht werden soll. Das Impfwesen ist gegenwärtig geregelt durch das Reichsimpfgesetz vom 8. April 1874 und die zur Ausführung des Reichsgesetzes erlassenen landesgesetzlichen Bestimmungen.

A. Die Impfpflicht. Das Reichsgesetz vom 8. April 1874 hat den Impfzwang für das ganze Reich eingeführt. Nach dem-

selben müssen geimpft werden: a) jedes Kind vor Ablauf des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahrs, sofern es nicht nach ärztlichem Zeugnisse die natürlichen Blattern überstanden hat; b) jeder Zögling einer öffentlichen Lehranstalt oder einer Privatschule (mit Ausnahme der Sonntags- und Abendschüler) innerhalb des Jahres, in welchem er das 12. Jahr zurücklegt, sofern er nicht nach ärztlichem Zeugnisse in den letzten fünf Jahren die natürlichen Blattern überstanden hat oder mit Erfolg geimpft worden ist; c) ist bei einer der sub a und b aufgeführten Impfungen die Impfung nach dem Urteile des Arztes erfolglos geblieben, so muß sie im nächsten, eventuell im dritten Jahre wiederholt werden. Die Pflicht, dafür zu sorgen, daß die Impfung vollzogen wird, obliegt den Eltern, Pflegeeltern und Vormündern. Dieselben sind verpflichtet: 1. die Kinder impfen zu lassen, beziehungsweise wenn die erste Impfung erfolglos gewesen ist, dieselben zur Nachimpfung zu stellen; 2. die Kinder in der Zeit vom 6. bis zum 8. Tage nach der Impfung dem Impfarzte zur Feststellung des Ergebnisses der Impfung vorzustellen.

Ueber das Ergebnis der Impfung stellt der Arzt einen Impfschein aus.

Erfüllen die Eltern u. s. w. ihre Pflicht nicht, so sind sie hierzu amtlich aufzufordern und im Falle des Ungehorsams strafbar; dagegen erscheint eine zwangsweise Impfung der Kinder gegen den Willen der Eltern nicht zulässig, da das Reichsimpfgesetz dieselbe nicht für zulässig erklärt hat. Die Vorsteher derjenigen Schulanstalten, deren Zöglinge der Impfpflicht unterliegen, haben sich bei der Aufnahme von Schülern den Nachweis liefern zu lassen, daß die gesetzlich vorgeschriebene Impfung erfolgt ist, und außerdem Sorge dafür zu tragen, daß Zöglinge, welche während des Besuches der Anstalt der Revaccination unterworfen sind, dieser Verpflichtung nachkommen.[1]

B. Die Organisation des Impfwesens. Zur Vornahme von Impfungen sind ausschließlich approbierte Aerzte und die an-

---

[1] Wenn in einem Orte die Blattern ausbrechen, so kann nach einzelnen Landesgesetzen angeordnet werden, daß alle noch nicht geimpften Kinder zu impfen sind. Nach dem preußischen Regulativ vom Jahre 1835 §§ 20 u. 55 kann sogar die Impfung der erwachsenen Personen angeordnet werden.

gestellten Impfärzte, zu welchem Amte nur approbierte Aerzte bestellt werden können, befugt. Jeder Bundesstaat ist in Impfbezirke eingeteilt, deren jedem ein Impfarzt vorsteht.

Die Impfärzte sind verpflichtet, in der Zeit von Anfang Mai bis Ende September jeden Jahres an vorher bekannt zu machenden Orten und Tagen für alle Bewohner des Impfbezirks unentgeltlich Impfungen vorzunehmen.

Um den Aerzten die Möglichkeit zu gewähren, ihrer Pflicht nachzukommen und den Gefahren, welche aus der Impfung mit unreiner Lymphe entstehen können, möglichst vorzubeugen, sind die Landesregierungen reichsgesetzlich verpflichtet, Impfinstitute zur Beschaffung und Erzeugung von Schutzpockenlymphe einzurichten, welche dieselbe an Aerzte unentgeltlich abzugeben haben.

III. Die Lebensmittelpolizei.[1]

Die Maßregeln der Lebensmittelpolizei sollen Schutz gegen die Gefahren und Nachteile gewähren, welche durch die zunehmende Verfälschung der Nahrungs- und Genußmittel, sowie einzelner Gegenstände des täglichen Gebrauchs (Spielwaren, Tapeten, Farben, Trink-, Eß- und Kochgeschirre, Petroleum) die Gesundheit bedrohen, ohne daß die Einzelnen imstande sind, sich dagegen zu schützen.

Verschiedene gesundheitspolizeiliche Vorschriften enthält das Reichsstrafgesetzbuch, indem a) in den §§ 324—326 diejenigen mit Strafe bedroht werden, welche vorsätzlich Brunnen oder Wasserbehälter, welche zum Gebrauche anderer dienen, vergiften oder denselben Stoffe beimischen, von denen dem Thäter bekannt ist, daß sie die menschliche Gesundheit zu zerstören geeignet sind, und ebenso diejenigen, welche solche vergiftete oder mit gefährlichen Stoffen vermischte Sachen wissentlich und mit Verschweigung dieser Eigenschaft

[1] Bestimmungen über Fälschungen von Nahrungs- und Genußmitteln kamen schon im Mittelalter in deutschen Städten vor; auch die Reichsgesetzgebung des 15., 16. und 17. Jahrhunderts beschäftigte sich namentlich mit den Weinfälschungen. Daneben wurde eine Menge landespolizeilicher Maßregeln gegen die Lebensmittelfälschung ergriffen. In der neueren Zeit nahmen die Fälschungen namentlich infolge der Fortschritte in der Chemie sehr zu und machten ein energisches Eingreifen der Staatsgewalt notwendig.

feilhalten, verkaufen oder sonst in Verkehr bringen; b) das Feilhalten und Verkaufen verfälschter oder verdorbener Getränke oder Eßwaren, insbesondere von trichinenhaltigem Fleische, ist (§ 367 [7]) bei Strafe verboten.

Da diese Strafbestimmungen und die dieselben ergänzenden landespolizeilichen wie lokalpolizeilichen Vorschriften nicht ausreichten, wurde durch das Reichsgesetz vom 14. Mai 1879 [1] über den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen die ganze Materie einheitlich geregelt, das Strafgesetzbuch entsprechend ergänzt und den Polizeibehörden die zu einer wirksamen Kontrolle erforderliche Gewalt verliehen.

A. Was zunächst die Ergänzung des Strafgesetzbuches anlangt, so verbietet das Gesetz in den §§ 12 und 13: a) die Herstellung, den Verkauf, das Feilbieten und das In-den-Verkehr-bringen gesundheitsschädlicher Nahrungs- und Genußmittel und gewisser Gebrauchsgegenstände (Bekleidungsgegenstände, Spielwaren, Tapeten, Eß-, Trink- oder Kochgeschirre, Petroleum), deren bestimmungsgemäßer oder voraussichtlicher Genuß die menschliche Gesundheit zu schädigen geeignet ist; b) in den §§ 10 und 11 die Nachmachung oder Verfälschung von Nahrungs- und Genußmitteln zum Zwecke der Täuschung im Handel und Verkehr, sowie den Verkauf verdorbener, nachgemachter oder verfälschter Nahrungs- und Genußmittel, ohne dem Käufer Mitteilung von der wahren Beschaffenheit der Gegenstände zu machen, und das Feilhalten unter einer zur Täuschung geeigneten Bezeichnung.

B. Durch das Reichsgesetz vom 14. Mai 1879 wurden aber ferner denjenigen Polizeibehörden, welche nach Landesrecht die Aufsicht über das Gesundheitswesen und den Verkehr mit Lebensmitteln haben, gewisse Befugnisse beigelegt: a) die Befugnis, in Räumlichkeiten, in welchen die genannten Gegenstände feilgeboten werden, während der üblichen Geschäftsstunden oder während diese Räumlichkeiten dem Verkehr geöffnet sind, einzutreten; b) Proben der

[1] Kommentar von Meyer und Finkelnburg, 2. Aufl. (1885). Das Gesetz enthält nicht bloß gesundheitspolizeiliche Vorschriften, sondern wendet sich auch gegen betrügerische, das Vermögen beschädigende Manipulationen.

Gegenstände, welche sich in den angegebenen Räumlichkeiten befinden oder welche an öffentlichen Orten oder im Umherziehen verkauft oder feilgeboten werden, zum Zwecke der Untersuchung gegen Entschädigung zu entnehmen; c) bei Personen, welche wegen vorsätzlicher Uebertretung der oben erwähnten Strafbestimmungen zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, innerhalb der nächsten drei Jahre in den Räumlichkeiten, wo die betreffenden Gegenstände hergestellt, aufbewahrt oder feilgehalten werden, während der Geschäftszeit oder während die Räumlichkeiten dem Verkehr geöffnet sind, Revisionen vorzunehmen [1] (§§ 2, 3, 4 d. Ges.).

C. Endlich ist durch § 5 des Reichsgesetzes, „um den rasch wechselnden Praktiken der Verfälschungskunst mit der erforderlichen Schnelligkeit begegnen zu können", dem Kaiser das Recht übertragen worden, mit Zustimmung des Bundesrats Verordnungen zu erlassen, durch welche bestimmte Arten der Herstellung, Aufbewahrung und Verpackung von zum Verkaufe bestimmter Nahrungs- und Genußmittel verboten werden können u. s. w. Die kaiserlichen Verordnungen müssen dem Reichstage, wenn er versammelt ist, sofort, anderenfalls bei dessen nächstem Zusammentreten vorgelegt werden und sind aufzuheben, wenn der Reichstag die Aufhebung verlangt.

Neben diesen reichsgesetzlichen Vorschriften bestehen viele landesgesetzliche Vorschriften, welche den Zweck haben, den Gefahren vorzubeugen, welche aus gesundheitsschädlichen Nahrungs- und Genußmitteln oder Gebrauchsgegenständen entstehen können. Insbesondere ist einer besonderen Beaufsichtigung der Handel mit Fleisch unterworfen, indem eine Fleischbeschau vorgeschrieben, häufig auch zur Erleichterung derselben das Schlachten nur in öffentlichen Schlachthäusern geschehen darf. [2]

---

[1] Im Interesse einer wirksamen Durchführung des Gesetzes ist die Anlage möglichst vieler Anstalten notwendig, in denen Techniker die Gegenstände, auf welche sich das Gesetz bezieht, einer chemischen u. s. w. Untersuchung unterziehen. Das Reichsgesetz sucht die Errichtung solcher Anstalten zu fördern, indem es die auf Grund des Gesetzes verhängten Geldstrafen solchen Anstalten zuwendet (§ 17).

[2] Z. B. preußisches Gesetz vom 18. März 1868 und Gesetz vom 9. März 1881; bayerisches Polizeistrafgesetzbuch Art. 74[1], 145[2]; sächsisches Gesetz vom 26. Juli 1859 und 20. September 1861.

IV. Sonstige gesundheitspolizeiliche Maßregeln.

A. Die Anlage von Begräbnisstätten innerhalb und in der Nähe von bewohnten Orten kann Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung herbeiführen. Deshalb ist allenthalben die Anlage von Kirchhöfen durch obrigkeitliche Anordnungen geregelt, welche sich auch auf die Lage und Tiefe der Gräber, deren Entfernung voneinander u. s. w. beziehen.

B. Die Vorschriften wegen Beseitigung gefallener oder wegen Krankheit getöteter Haustiere sind ebenfalls durch gesundheitspolizeiliche Rücksichten veranlaßt, um Verunreinigung der Luft und Verbreitung von ansteckenden Krankheitsstoffen zu verhindern.

C. Gesundheitspolizeilicher Natur sind endlich auch die Vorschriften, welche in Städten in Bezug auf die Anlegung von Aborten, Gruben für Unrat, Kanäle für Ableitung des Abwassers u. s. w. erlassen sind.[1]

§ 67.

Das Heilwesen.

Das Heilwesen umfaßt die Gesamtheit derjenigen Vorschriften und Einrichtungen, welche vom Staate im Interesse der Heilung bereits ausgebrochener Krankheiten getroffen werden.

I. Das Heilpersonal.

A. Die Aerzte. Bis zum Erlasse der Reichsgewerbeordnung vom Jahre 1869 galt in allen deutschen Staaten der Grundsatz, daß nur staatlich zugelassene Aerzte, welche einen gewissen Bildungsgang durchgemacht hatten, die Heilkunde auszuüben berechtigt seien. Diese zugelassenen Aerzte standen unter der Aufsicht der staatlichen Medizinalbehörden, hatten verschiedene öffentlich-rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen und waren insbesondere gehalten, jedem Hilfesuchenden ihren Beistand zu gewähren. Dem gegenüber stellte die Reichsgewerbe-

[1] Diejenigen Vorschriften, welche den Schutz gegen die aus gewissen Gewerbebetrieben sich ergebenden Gefährdungen, namentlich des gewerblichen Hilfspersonals, bezwecken, werden später in den betreffenden Abschnitten zu besprechen sein. Vgl. §§ **87** und **100**.

ordnung das Prinzip der Freiheit der Ausübung der Heilkunde auf. Jedermann darf die Heilkunde ausüben, die Aerzte sind deshalb auch von der Verpflichtung, jedem Hilfesuchenden ihren Beistand zu gewähren, befreit und in der Vereinbarung des Honorars an obrigkeitliche Taxen nicht mehr gebunden.[1] Die einzige Beschränkung nach der Reichsgewerbeordnung besteht darin, daß nur diejenigen Personen sich als Aerzte (praktische Aerzte, Wundärzte u. s. w.) bezeichnen dürfen oder vom Staate oder einer Gemeinde anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden können, welche eine staatliche, auf Grund eines Nachweises der Befähigung erteilte Approbation erworben haben. Die Approbation berechtigt diejenige Person, welche dieselbe erlangt hat, innerhalb des Reichs die Heilkunde an jedem beliebigen Orte auszuüben.

Der Bundesrat hat die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung, auf Grund dessen die Approbation erteilt werden muß, zu erlassen, die zur Erteilung der Approbation berechtigten Behörden zu bezeichnen und die Voraussetzungen zu bestimmen, unter welchen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen Personen auch ohne Prüfung die Approbation erteilt werden kann. Die einmal erteilte Approbation kann nur zurückgenommen werden: a) wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargethan ist, auf Grund deren sie erteilt worden ist, oder b) wenn dem Inhaber der Approbation die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, für die Dauer des Ehrverlustes (Gew.O. § 53).

Trotz der Freigabe des ärztlichen Berufs haben einzelne Reichsgesetze den Aerzten gewisse Vorrechte erteilt und bestimmte öffentlichrechtliche Pflichten auferlegt.

1. Vorrechte: a) Straflosigkeit im Falle der Hilfeleistung bei einem Duell (Str.G.B. § 209); b) Befreiung von der Pflicht zur Uebernahme des Geschworenen- und Schöffendienstes (G.V.G. §§ 35 u. 85), nach Landesrecht auch von der Pflicht zur Uebernahme von

[1] Die Reichsgewerbeordnung, welche in § 6 von dem richtigen Grundsatz ausgeht, daß die Heilkunde kein Gewerbe, sondern ein Beruf ist, kommt dadurch mit sich selbst in Widerspruch, daß sie dann doch den Grundsatz der Gewerbefreiheit auch auf die Ausübung der Heilkunde zur Anwendung bringt. — In Elsaß-Lothringen gilt im allgemeinen die Gewerbeordnung nicht; der hier einschlagende § 29 ist jedoch durch Gesetz vom 15. Juli 1872 daselbst zur Einführung gelangt.



Gemeindeämtern; c) Befreiung von der Pflicht zur Gestellung ihrer zur Ausübung ihres Berufs erforderlichen Pferde zum Kriegsdienste und Vorspann (G. v. 13. Juni 1873 § 25 und G. v. 13. Febr. 1875 § 3); d) die zur Ausübung ihres Berufs erforderlichen Gegenstände können ihnen nicht abgepfändet werden (Z.Pr.O. § 715); e) ihre Forderungen wegen Kur- und Pflegekosten haben bis zur Höhe des taxmäßigen Honorars einen Vorrang vor anderen Konkursforderungen (Konk.O. § 54).

2. Pflichten: a) Verpflichtung zur Geheimhaltung der ihnen kraft ihres Berufs anvertrauten Privatgeheimnisse (Str.G.B. § 300). Daher findet auch in Bezug auf solche Thatsachen kein Zeugniszwang gegen Aerzte statt (Z.Pr.O. § 348 und Str.Pr.O. § 52); b) der bei einer Geburt zugegen gewesene Arzt ist verpflichtet, in Ermangelung des ehelichen Vaters oder der Hebamme auf dem Standesamte die Geburtsanzeige zu machen (G. v. 6. Febr. 1875 § 18).

Den approbierten Aerzten sind mitunter durch Landesrecht noch weitere Verpflichtungen auferlegt worden, z. B. die Pflicht, vom Ausbruche ansteckender Krankheiten Anzeige zu machen und ihren Wohnort und die Veränderung desselben anzuzeigen.

Die Unterordnung der Aerzte unter der Aufsicht und Disziplin der Medizinalbehörden ist in den meisten Staaten weggefallen; dagegen sind die Aerzte in einzelnen Staaten in Verbände vereinigt, denen die Vertretung der Interessen des ärztlichen Standes wie der Gesundheitspflege übertragen ist, und welche in Baden auch bei der Handhabung einer Disziplinargewalt über die Aerzte mitzuwirken haben.

B. Das niedere Heilpersonal. Wie die Heilkunde überhaupt, so können auch diejenigen Verrichtungen derselben, deren Vornahme keine wissenschaftliche Vorbildung, sondern im wesentlichen nur eine gewisse Fertigkeit und Uebung verlangt, von jedermann ausgeübt werden und ist auch reichsgesetzlich die Führung des Titels eines Heildieners u. s. w. von keiner Approbation abhängig. Dagegen enthalten die Landesgesetze in dieser Beziehung einzelne Beschränkungen. Nur die Hebammen nehmen eine besondere Stellung ein, indem die Reichsgewerbeordnung in § 30 Abs. 2 bestimmt hat, daß Hebammen eines Prüfungszeugnisses der nach den Landesgesetzen zuständigen Behörde bedürfen. Die gemäß den landesgesetzlichen

Vorschriften erteilte Genehmigung, welche unbescholtenen Ruf, körperliche und geistige Befähigung zur Ausübung des Berufs und eine vorgeschriebene Bildung voraussetzt, kann nur zurückgenommen werden, wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargethan wird, auf Grund deren sie erteilt worden ist, oder wenn der Inhaberin die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, für die Dauer des Ehrverlusts, oder wenn aus Handlungen oder Unterlassungen der Inhaberin der Mangel derjenigen Eigenschaften, welche bei der Erteilung des Prüfungszeugnisses vorausgesetzt werden mußten, klar erhellt (Gew.O. §§ 11, 20, 54).

Was die Vorrechte und Pflichten der Hebammen anlangt, so kommen ihnen in Bezug auf Pfändung und die Rangordnung ihrer Forderungen im Konkurse dieselben Vorrechte zu wie den Aerzten. Ebenso sind sie zur Geheimhaltung der ihnen bei Ausübung ihres Berufs anvertrauten Privatgeheimnisse verpflichtet (Str.G.B. § 300), [1] und haben sie die Pflicht, Geburten, bei welchen sie gegenwärtig waren, zur Anzeige zu bringen (G. v. 6. Febr. 1875 § 18). Nach Landesrecht sind die Hebammen in der Regel auch verpflichtet zur Anzeige ihres Wohnorts, zur Anzeige ansteckender Krankheiten, zur Einreichung periodischer Verzeichnisse der Geburten u. s. w.

C. **Die Apotheker und der Verkehr mit Heilmitteln.** Nach Reichsrecht ist der Betrieb einer Apotheke ein Gewerbebetrieb, der grundsätzlich den Vorschriften der Reichsgewerbeordnung unterliegt; jedoch ist dieser Grundsatz insofern durchbrochen, als nach §§ 6 und 41 der Gewerbeordnung dieselbe keine Anwendung findet auf die Errichtung und Verlegung von Apotheken, auf den Verkauf von Arzneimitteln und auf die Berechtigung der Apotheker, Gehilfen und Lehrlinge anzunehmen. Hiernach besteht das in Bezug auf das Apothekerwesen geltende Verwaltungsrecht teils aus reichsgesetzlichen, der Hauptsache nach aber aus landesgesetzlichen Vorschriften.

1. Die allgemeine Befähigung zur Ausübung des Apotheker-

---

[1] Die Bestimmung des § 52 der Strafprozeßordnung, wonach Aerzte in Ansehung desjenigen, was ihnen bei Ausübung ihres Berufs anvertraut ist, zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt sind, findet jedoch auf Hebammen keine Anwendung (vgl. Keller, Die Str.Pr.O. § 52 Note 3).



gewerbes wird nach § 24 der Reichsgewerbeordnung durch Approbation erlangt, welche auf Grund eines Nachweises der Befähigung erteilt wird. Die Approbationen sind für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches wirksam. Der Bundesrat erläßt die Bestimmungen über die Behörden, welche zur Erteilung der Approbation befugt sind, sowie die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung. Im übrigen kommen für die Approbationen der Apotheker dieselben Grundsätze zur Anwendung, welche für die Approbationen der Aerzte gelten.

2. Die besondere Berechtigung zum Betrieb einer bestimmten Apotheke ergibt sich nach den Vorschriften des Landesrechts. Nach denselben beruht die Berechtigung entweder auf einem Realprivilegium oder auf einer persönlichen Konzession, welche wieder eine persönlich verliehene oder vererblich und veräußerlich sein kann.

3. Die Ausübung des Apothekergewerbes unterliegt den allgemeinen gewerbepolizeilichen Vorschriften der Reichsgewerbeordnung, jedoch bestehen in Bezug auf den Verkauf von Arzneiwaren insofern besondere Vorschriften, als a) das Feilhalten gewisser Waren nur den Apothekern gestattet ist, b) die Apotheker verpflichtet sind, gewisse Arzneimittel in bestimmter Quantität und Qualität vorrätig zu haben und Medikamente in vorgeschriebener Weise zu bereiten (vgl. R.Str.G.B. § 367[5]). [1]

4. Für den Gewerbeverkehr der Apotheker können von den Zentralbehörden der Bundesstaaten Taxen festgesetzt werden, welche sich auf alle Waren erstrecken dürfen, die als sogen. Apothekerwaren gelten, d. h. deren Verkauf ausschließlich den Apothekern gestattet ist und beziehungsweise welche die Apotheker zu führen verpflichtet sind.

5. Die Apotheken sind der Aufsicht der staatlichen Medizinalbehörden unterstellt und unterliegen einer periodisch wiederkehrenden Revision durch dieselben.

6. Anlangend die Vorrechte der Apotheker, so sind dieselben nach Maßgabe der kaiserlichen Verordnung vom 4. Januar 1875 ausschließlich berechtigt, gewisse chemische Präparate, Heilmittel und

[1] Der Handel mit Giftwaren ist, soweit auf denselben nicht die kaiserliche Verordnung vom 4. Januar 1875 Anwendung findet, nach Landesrecht durchweg von polizeilicher Erlaubnis abhängig gemacht.

Droguen zuzubereiten und zu verkaufen; Apotheker, welche keinen Gehilfen haben, können die Berufung zum Schöffen- und Geschworenendienste ablehnen (G.V.G. §§ 35 und 85); der Pfändung sind die zum Betriebe einer Apotheke unentbehrlichen Geräte, Gefäße und Waren nicht unterworfen (Z.Pr.O. § 715); die Forderungen der Apotheker aus dem Verkaufe von Arzneimitteln haben im Konkurse einen Vorrang (Konk.O. § 54). Andererseits obliegt den Apothekern und ihren Gehilfen nach § 300 des Reichsstrafgesetzbuchs die Pflicht zur Geheimhaltung der ihnen in Ausübung ihres Gewerbes anvertrauten Geheimnisse.

II. Die Heilanstalten (Krankenhäuser, Entbindungsanstalten und Irrenanstalten)

sind entweder öffentliche, vom Staate oder einer Gemeinde, beziehungsweise einem Kommunalverbande errichtete Anstalten oder Privatheilanstalten, welche von Privaten errichtet sind und als gewerbliche Unternehmungen betrieben werden. Dazu kommen dann noch diejenigen Heilanstalten, welche selbständige Stiftungen sind. Die Einrichtung der staatlichen und kommunalen Anstalten beruht auf besonderen Statuten und Reglements. Ebenso bestehen für die Stiftungsanstalten gewöhnlich besondere statutarische Vorschriften.

Was dagegen die Privatheilanstalten anlangt, so bedürfen die Unternehmer derselben der Konzession der höheren Verwaltungsbehörde (R.Gew.O. §§ 30, 40, 53). Diese Konzession, welche eine persönliche und auf die Person des Unternehmers beschränkt ist, ist nur dann zu versagen: a) wenn Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmens in Bezug auf die Leitung und Verwaltung der Anstalt darthun; b) wenn nach den von dem Unternehmer einzureichenden Plänen und Beschreibungen die baulichen und die sonstigen technischen Einrichtungen der Anstalt den gesundheitspolizeilichen Anforderungen nicht entsprechen. Die Konzession kann wieder entzogen werden wegen Unrichtigkeit der Nachweise oder wegen Mangels derjenigen Eigenschaften, welche nach den vorher erwähnten Bestimmungen der Gewerbeordnung vorausgesetzt werden mußten, beziehungsweise für die Dauer des gerichtlich ausgesprochenen Ehrverlusts. Sämtliche Heilanstalten (öffentliche wie private)

stehen unter der Aufsicht der staatlichen Medizinalbeamten, welche dieselben Revisionen unterwerfen können.[1]

§ 68.

Die Organe des Gesundheitswesens.

Die Verwaltung des gesamten Gesundheitswesens wird von den Einzelstaaten und deren Behörden geführt, das Reich hat aber nach Art. 4 Ziff. 15 der Reichsverfassung „die Beaufsichtigung und die Gesetzgebung über Maßregeln der Medizinalpolizei". Zur Unterstützung des Reichskanzlers, beziehungsweise des Reichsamts des Innern in der Vorbereitung der Gesetze und Verordnungen und in der Handhabung der Aufsicht ist im Jahre 1876 das Reichsgesundheitsamt geschaffen worden, welches eine dem Reichsamt des Innern untergeordnete, lediglich begutachtende Behörde ist.

In den Einzelstaaten bilden die allgemeinen Organe der inneren Verwaltung auch die Organe der Gesundheitsverwaltung; jedoch sind denselben für die Bearbeitung der technischen Fragen medizinisch gebildete Personen als Hilfsbeamte oder auch als Beiräte beigegeben.

Viertes Kapitel.

Der Staat und das geistige Leben.[2]

§ 69.

Allgemeine Gesichtspunkte.

Die Ausbildung der geistigen und sittlichen Kräfte der Menschen, welche dieselben zur Erreichung ihres Lebenszweckes befähigt und welche Bildung und Gesittung des gesamten Volkes zum Ergebnisse hat, ist zunächst Sache und Aufgabe der Einzelnen. Der Staat hat jedoch ein großes Interesse daran, daß der Stand der Bildung und

[1] Besonders geregelt sind auch in einzelnen Staaten das Irrenwesen und die Verhältnisse der Irrenanstalten. Vgl. darüber Loening § 77.

[2] Loening §§ 187 ff.; G. Meyer I, 84 ff.; Jolly, Unterrichtswesen, in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) III 937—1015; Kirchenheim S. 156—161 (§§ 97—105).

Gesittung der Bevölkerung ein möglichst hoher sei. Deshalb ist auch das geistige Leben nach der intellektuellen wie nach der ethischen Seite ein Gegenstand der gesetzgeberischen und verwaltenden Thätigkeit der Staatsgewalt in mehrfacher Weise, indem der Staat a) die Bedingungen schafft und Anstalten herstellt, welche den Einzelnen den außerdem nicht möglichen Erwerb der zur Entfaltung ihrer Individualität wünschenswerten Bildung und der zur Erfüllung ihres Berufes erforderlichen Kenntnisse gestatten; b) seine Angehörigen zwingt, ein gewisses Minimum von Kenntnissen zu erwerben; c) die sittliche und geistige Verwahrlosung der Kinder zu verhindern sucht, welche nicht bloß den moralischen Untergang der Kinder selbst zur Folge hat, sondern auch eine ernste Gefährdung der Gesamtheit enthält; d) gegen unsittliche Handlungen vorgeht, welche durch Beförderung und Verbreitung unsittlicher Gesinnung eine Verletzung oder Gefährdung von Rechtsgütern oder der Interessen der Gesamtheit herbeizuführen geeignet sind.

Was insbesondere das Bildungswesen anlangt, so ist dabei noch hervorzuheben, daß, wenn auch der Staat alle seine Angehörigen zwingt, ein gewisses Minimum von Kenntnissen zu erwerben und deshalb den Eltern und deren Vertretern die Pflicht auflegt, die Kinder bis zu einem bestimmten Alter in den Elementarkenntnissen unterrichten zu lassen, eine Verpflichtung für die Eltern, die Kinder in die öffentlichen Unterrichtsanstalten zu schicken, trotzdem nicht besteht, vielmehr die Eltern befugt sind, den Kindern Privatunterricht erteilen zu lassen. Aber das Aufsichtsrecht über den Privatunterricht und die Privatunterrichtsanstalten aller Art muß der Staat sich vorbehalten, damit der Unterricht nicht durch ungeeignete Personen erteilt werde und die Privaterziehungsanstalten nicht dazu mißbraucht werden, eine staatsfeindliche Gesinnung hervorzurufen oder die gesellschaftlichen Klassengegensätze zu verschärfen. Die staatliche Aufsicht über das gesamte Bildungswesen kann aber niemals so weit gehen, daß der Staat über die Richtigkeit oder Unrichtigkeit von Sätzen der Wissenschaft entscheide. „Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei“ (preuß. V.U. Art. 20).

Der Staat wird ferner darauf zu sehen haben, daß eine gewisse Harmonie im Bildungswesen besteht, d. h. er muß zu verhüten suchen, daß bloß die höheren gesellschaftlichen Klassen gebildet sind, die unteren

Klassen aber in geistiger Versumpfung leben; es müssen also Einrichtungen getroffen werden, welche es auch den Unbemittelten gestatten, sich eine höhere Bildung und damit die Möglichkeit zu erwerben, eine höhere gesellschaftliche Stellung zu erlangen.

---

1. Abschnitt.

Das Bildungswesen.

§ 70.

Grundzüge der Geschichte des Bildungswesens.[1]

Im Mittelalter war das Bildungswesen, insbesondere der sogen. Volksunterricht, im wesentlichen Sache der Kirche, welche Pfarrschulen, Dom- oder Klosterschulen einrichtete und auch einen maßgebenden Einfluß auf die Universitäten ausübte. In den Städten wurden jedoch schon seit dem 13. Jahrhundert eigene Stadtschulen errichtet, und zwar entstanden zwei Arten städtischer Schulen, die sogen. deutschen Schulen, aus denen die späteren Volksschulen hervorgingen, und gelehrte Schulen, welche namentlich den Unterricht in der lateinischen Sprache pflegten, die sogen. lateinischen oder Trivialschulen (das Trivium umfaßte Grammatik, Rhetorik und Dialektik). Seit dem 16. Jahrhundert wurden diese Schulen in Gymnasien umgewandelt.

Während der Reformation und im Anschlusse an dieselbe erhielt das Schulwesen insofern einen neuen Aufschwung, als verschiedene evangelische Landesherren und Städte wenigstens einen Teil des säkularisierten Kirchen- und Klosterguts zur Gründung neuer und besseren Ausstattung vorhandener Schulen verwendeten und auch die evangelischen Kirchenordnungen vielfach nähere Bestimmungen über die Einrichtungen der Schulen enthielten. Dieser Aufschwung betraf übrigens hauptsächlich die städtischen Schulen und insbesondere die gelehrten Schulen. Das Volksschulwesen auf dem Lande dagegen

---

[1] Stein, Verw.Lehre, V. u. VI. Teil; Das Bildungswesen (2. Aufl.) 3 Bde. (1883—1884).

entwickelte sich nur sehr langsam, indem sich dasselbe an den Konfirmandenunterricht und die Katechese anschloß, welche der Pfarrer zu erteilen hatte und wobei er vom Küster unterstützt wurde.

Das Unterrichtswesen wurde übrigens auch in protestantischen Ländern noch fortwährend als eine kirchliche Angelegenheit betrachtet, und erklärte deshalb auch der westfälische Friede in Art. V § 31 und Art. VII die institutio ministeriorum scholasticorum als Anhängsel der Religionsübung.

Als nach dem dreißigjährigen Kriege eine Reorganisation des während des Krieges völlig verfallenen Schulwesens eintrat, machte sich insofern eine andere Richtung geltend, als die Schulen allmählich aus kirchlichen Anstalten zu staatlichen wurden und das Unterrichtswesen als Angelegenheit der landesherrlichen Polizei erschien.[1] Deshalb wurden die Schulen nicht mehr oder doch nicht mehr ausschließlich aus kirchlichen Mitteln, sondern auf staatliche und gemeindliche Kosten unterhalten. Trotzdem blieb die Verbindung zwischen Kirche und Schule der Hauptsache nach bestehen, der Schullehrer war nach wie vor Küster und Gehilfe des Pfarrers, und die Aufsicht über die Schule blieb in den Händen kirchlicher Organe. Zwischen den protestantischen und katholischen Territorien war in dieser Beziehung kein Unterschied.

Im Laufe des 18. Jahrhunderts erfolgte auf dem Gebiete des Volksunterrichts ein erheblicher Fortschritt dadurch, daß der bereits im 16. Jahrhundert in einzelnen Gebieten zur Geltung gelangte Schulzwang allgemein zur Geltung kam. Den Eltern wurde die Pflicht auferlegt, ihre Kinder während eines bestimmten Lebensalters in die Schule zu schicken, die Nichterfüllung dieser Pflicht wurde mit Strafe bedroht. Die Durchführung des Schulzwangs war aber nur möglich, wenn überall öffentliche Schulen bestanden, welche von den schulpflichtigen Kindern besucht werden konnten. Dies machte eine Regelung der Schullast notwendig, d. h. es mußte bestimmt werden, welche Korporation oder welcher Verband die Last der

[1] Ganz bestimmt sagt z. B. das A. L.R. Teil II Tit. 12 §§ 1 u. 2: „Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staats, welche den Unterricht der Jugend in einzelnen Kenntnissen zur Absicht haben; dergleichen Anstalten sollen nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staats errichtet werden."



Errichtung und Unterhaltung der Schulen und die Bestreitung der Besoldung des Schullehrers zu tragen habe. Die Besoldung des Lehrers wurde allerdings zunächst durch das nur den Unbemittelten erlassene Schulgeld gedeckt, später aber erhielten die Lehrer eine vom Ertrage des Schulgeldes unabhängige feste Besoldung. Die Verbindung zwischen den Lehrerstellen und den Küster- oder Mesnerposten blieb zwar fast allenthalben, namentlich auf dem Lande, bestehen; dennoch entwickelte sich etwa seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts ein besonderer Berufsstand der Volksschullehrer, welcher seine Vorbildung in besonderen Schullehrerseminarien erhielt.

Was das höhere Schulwesen anlangt, so wurde dasselbe ebenfalls im vorigen Jahrhundert in mancherlei Hinsicht umgestaltet. Bedeutsam war es insbesondere, daß die Gymnasien, welche ursprünglich in ihrem Unterricht sich im wesentlichen auf die lateinische und griechische Sprache, etwas Mathematik und Geschichte beschränkt hatten, sich genötigt sahen, ihren Lehrplan zu erweitern und auch die deutsche Sprache, Geographie, neuere Sprachen und Naturwissenschaften in größerem oder geringerem Umfange zu berücksichtigen. Neben den Lateinschulen und humanistischen Gymnasien, in welchen der Unterricht in den alten Sprachen stets die Hauptsache blieb, entstanden nun auch Realschulen oder Realgymnasien, welche sich den Unterricht in den sogen. Realien (neuere Sprachen, Naturwissenschaften, Zeichnen u. s. w.) zur Aufgabe setzten und welche ebenso wie die vielfach entstehenden Fachschulen der Vorbildung und Ausbildung für die sogen. technischen Berufszweige dienen.

In diesem Jahrhundert ist das Unterrichtswesen in allen deutschen Staaten Gegenstand umfassender gesetzgeberischer Thätigkeit gewesen. Namentlich wurden verschiedene Verhältnisse der Volksschule, wie die Schullast, die Schulaufsicht, die rechtliche Stellung der Lehrer, gesetzlich geregelt. Trotzdem läßt sich nicht behaupten, daß die Gesetzgebung in Bezug auf die Volksschulen in irgend einem deutschen Staate zum Abschlusse gelangt sei. Vielmehr harren verschiedene Fragen, wie die Verteilung der bisher von Gemeinden und Kommunalverbänden getragenen Schullasten auf Staat und Gemeinde, die Abschaffung des Schulgelds, die Zulassung, beziehungsweise Einrichtung konfessioneller oder konfessionsloser Schulen, der endgültigen

Lösung. Welche Schwierigkeiten in dieser Hinsicht bestehen, beweist aber freilich die Thatsache, daß gerade die beiden größten deutschen Staaten, Preußen und Bayern, es trotz wiederholter Versuche zu einer einheitlichen und umfassenden gesetzlichen Regelung des Schul- und Unterrichtswesens nicht gebracht haben. In Art. 20—26 der preußischen Verfassungsurkunde sind zwar verschiedene allgemeine Grundsätze in Bezug auf das Unterrichtswesen aufgestellt, dieselben sollen aber nur einer künftigen Gesetzgebung die Richtschnur geben und können daher erst wirksam werden, wenn ein das ganze Unterrichtswesen umfassendes Gesetz gegeben ist.[1]

§ 71.

Die Volksschule.

I. Begriff.

Die Volksschule hat die Aufgabe, die Kinder in denjenigen Kenntnissen und Fertigkeiten zu unterrichten, ohne deren Besitz der Erwerb einer weiteren höheren Bildung nicht möglich ist, und der Jugend die Grundlage sittlich-religiöser Bildung zu gewähren. Da es sich bei der Volksschule lediglich um ein Minimum elementarer Kenntnisse und die Grundlagen der Erziehung und Bildung handelt, ist der Staat in der Lage, eine gesetzliche Verpflichtung zum Besuche der Volksschulen auszusprechen.

II. Der Schulzwang.

Nach allen deutschen Gesetzgebungen[2] sind diejenigen Personen, welchen die Erziehung der Kinder obliegt (Eltern, Pflegeeltern, Vormünder u. s. w.), verpflichtet, dieselben von einem bestimmten Lebensalter an während mehrerer Jahre in die Schule zu schicken. Kommen

[1] Vgl. im übrigen die Zusammenstellung der verschiedenen, auf das Schulwesen bezüglichen deutschen Gesetze in G. Meyer I § 85 Note 1.

[2] In Elsaß-Lothringen ist die allgemeine Schulpflichtigkeit durch Verordnung des Generalgouvernements vom 18. Juli 1871 eingeführt worden. Durch Gesetz vom 12. Februar 1873, betreffend das Unterrichtswesen, sind alle Unterrichtsanstalten der staatlichen Aufsicht unterstellt, und ist der Reichskanzler ermächtigt worden, über die inneren Verhältnisse der Schulen Regulative zu erlassen.

die Eltern dieser ihrer Pflicht nicht nach, so sind sie strafbar, die Kinder können außerdem zwangsweise zur Schule verbracht werden, und äußersten Falls kann sogar — bei den sogen. verwahrlosten Kindern — den Eltern das Erziehungsrecht abgesprochen werden.

Der Schulpflicht genügen die Eltern auch dadurch, daß sie nachweisen, daß den Kindern in anderen Schulanstalten als der öffentlichen Volksschule oder durch häuslichen Unterricht in einer von der Schulaufsichtsbehörde für genügend erachteten Weise Unterricht und Erziehung zu teil werde. [1]

Der Schulzwang bezieht sich an und für sich nur auf den Besuch der sogen. Volksschule, während der Besuch der sogen. Fortbildungsschulen, welche die Aufgabe haben, die in der Volsschule erworbenen Elementarkenntnisse zu befestigen und zu erweitern, freigegeben ist. In einzelnen Staaten besteht jedoch die gesetzliche Vorschrift, daß die jungen Leute auch nach Ablauf der schulpflichtigen Zeit die Fortbildungsschulen oder Sonn- und Feiertagsschulen während eines bestimmten Zeitraums besuchen, sofern nicht nachgewiesen wird, daß in anderer Weise für weiteren Unterricht derselben gesorgt ist. Die Eltern, Lehrherren, Arbeitgeber sind demgemäß verpflichtet, die schulpflichtigen jungen Leute anzumelden und ihnen die zum Besuche der Schule erforderliche Zeit zu gewähren. Zuwiderhandlungen werden sowohl an den Eltern u. s. w. als auch in einzelnen Staaten an den schulpflichtigen jungen Leuten bestraft. [2]

---

[1] Die Schulpflicht beginnt in den meisten Staaten mit dem vollendeten 6. Lebensjahre des Kindes und dauert entweder bis zur Erreichung eines bestimmten Lebensjahres (13. oder 14. Jahr) oder so lange, bis das Kind auf Grund einer Prüfung für entlassungsreif erklärt worden ist (z. B. Preußen und Elsaß-Lothringen).

[2] Nach § 120 der Reichsgewerbeordnung sind auch in denjenigen Staaten, in welchen die Verpflichtung zum Besuche einer Fortbildungsschule überhaupt nicht oder doch nicht bis zum vollendeten 18. Jahre besteht, die Gewerbeunternehmer verpflichtet, ihren Arbeitern unter 18 Jahren, welche eine von der Gemeindebehörde oder vom Staate als Fortbildungsschule anerkannte Unterrichtsanstalt besuchen, hierzu die nötige Zeit zu gewähren. Für Arbeiter unter 18 Jahren kann die Verpflichtung zum Besuche einer Fortbildungsschule, soweit die Verpflichtung nicht landesgesetzlich besteht, durch Ortsstatut begründet werden.

III. Die Schullast.

Der Schulzwang kann nur durchgeführt werden, wenn die nötige Anzahl von öffentlichen Schulen vorhanden ist. Es muß deshalb gesetzlich bestimmt sein, wer zur Tragung der Schullast verpflichtet ist. Diese Vorschriften beziehen sich aber nur auf die eigentlichen Volksschulen, nicht auf die Fortbildungsschulen, zu deren Errichtung eine Verpflichtung der Kommunalverbände nicht besteht, wenn auch im übrigen die Gesetze über die Volksschulen auch auf die Fortbildungsschulen und die an denselben angestellten Lehrer Anwendung finden. Die Schullast, welche die Herstellung und Einrichtung der Schulen, also die Sorge für die Schulgebäude, die Lehrerwohnungen, das nötige Schulinventar und die Besoldungen der Lehrer und Schuldiener umfaßt, obliegt nach deutschem Recht nicht dem Staate, sondern den Gemeinden oder besonderen Kommunalverbänden. Liegt die Schullast auf der politischen Gemeinde oder auf aus politischen Gemeinden gebildeten Verbänden, so sind die Schulen Gemeindeanstalten, deren Herstellungs- und Unterhaltungskosten wie andere Gemeindelasten aufzubringen sind, sofern nicht besondere Schulstiftungen bestehen.

In einigen Gebieten von Deutschland, namentlich im Norden und Osten, ist die Schullast besonderen Verbänden [1] (Schulsozietäten, Schulgemeinden u. s. w.) auferlegt, welche aus der Gesamtheit der selbständigen Bewohner (Hausväter) eines Bezirks bestehen und die Eigenschaft von Verwaltungsgemeinden haben. Die Verteilung auf die Einzelnen erfolgt nach dem Maßstabe der von denselben aufzubringenden Staatssteuern oder Gemeindeabgaben und nach dem Herkommen durch Gemeindebeschlüsse oder durch Anordnungen der Aufsichtsbehörde. [2]

---

[1] Ueber die Frage, ob nach preußischem A. L.R. die Schullast Kommunallast der Gemeinden oder Sozietätslast der Mitglieder einer besonderen Schulsozietät ist, vgl. auch Bornhak, Geschichte des preußischen Verw.R. II S. 364 Note 3.

[2] In denjenigen Staaten, in welchen Verwaltungsgerichte bestehen, gehören öffentlich-rechtliche Streitigkeiten über Leistungen zu Schulzwecken vor dieselben (z. B. preuß. Zust.G. §§ 46 u. 47; bayerisches Gesetz vom 8. Oktober 1878 Art. 8[38]).

IV. Das Schulgeld

hat nicht mehr den Charakter eines Honorars, dessen Entrichtung auf Grund eines Vertrages geschuldet wird, sondern einer öffentlich-rechtlichen Gebühr, welche von denjenigen Personen erhoben wird, die für die Erziehung der schulpflichtigen Kinder gesetzlich zu sorgen haben. Das Schulgeld, dessen Höhe von der Gemeinde oder der Schulaufsichtsbehörde festgesetzt wird, wird an die Gemeinde zur teilweisen Deckung der Schullasten bezahlt und bildet in einigen Staaten einen Teil des dem Schullehrer zustehenden Gehalts.[1]

V. Die Rechtsverhältnisse der Lehrer.

Die Lehrer an den Volksschulen sind Beamte des Kommunalverbandes, der die betreffende Schule zu unterhalten hat; ihre Rechtsverhältnisse sind aber durch besondere Vorschriften geregelt, welche sich auf ihre Rechte und Pflichten, ihre Disziplin u. s. w. beziehen, soweit nicht auf sie als mittelbare Staatsbeamte die allgemeinen reichs- und landesgesetzlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen. Hervorzuheben ist, daß die Lehrer nicht den Gemeindebehörden, sondern ausschließlich den staatlichen Schulaufsichtsbehörden untergeordnet sind, welche allein die Disziplinargewalt über sie auszuüben haben.[2]

Was die Anstellung als Lehrer oder Lehrerin an einer Volksschule anlangt, so ist Voraussetzung derselben die Ablegung der vorgeschriebenen Prüfungen. Die Ausbildung der Lehramtskandidaten erfolgt in besonderen öffentlichen Präparandenschulen und Schullehrerseminaren.

Die Anstellung der Lehrer erfolgt in der Regel durch die Regierungsbehörden entweder ohne Mitwirkung der Gemeindebehörden oder auf Vorschlag des Gemeinde- oder Schulvorstands. Mitunter ist auch den Gemeinden (Stadtgemeinden) das Recht der Besetzung der Lehrerstellen, jedoch vorbehaltlich der Bestätigung der

[1] Rückständig gebliebenes Schulgeld genießt ein Konkursprivilegium (Konk.O. § 51³).

[2] In den Amtsfunktionen des Lehrers liegt die Befugnis, eine Disziplinargewalt über die seinem Unterrichte anvertrauten Kinder auszuüben und dieselben auch körperlich zu züchtigen; jedoch darf die körperliche Züchtigung selbstverständlich der Gesundheit des Kindes nicht schädlich werden und nicht in Mißhandlung ausarten.

staatlichen Schulbehörde, eingeräumt. Auch das Schulpatronat hat sich in einigen Ländern noch erhalten.

Die Gehälter und Pensionen der Lehrer, beziehungsweise ihrer Witwen und Waisen sind in der Regel gesetzlich festgestellt,[1] oder es ist doch den Schulaufsichtsbehörden die Ermächtigung erteilt, im einzelnen Falle die von den Gemeinden zu gewährenden Gehälter und Pensionen festzusetzen.

VI. Konfessionelle und Simultanschulen.

Auch nachdem die Schulen aus rein kirchlichen Einrichtungen in öffentliche, von den Gemeinden zu unterhaltende, unter staatlicher Aufsicht stehende Anstalten umgewandelt worden waren, blieb zunächst der konfessionelle Charakter der Volksschulen bestehen, indem die einzelne Schule bloß für die Angehörigen einer Konfession bestimmt war und die Lehrer der Schule dieser Konfession angehören mußten. Dieser Zustand ergab sich nicht bloß daraus, daß die sittlich-religiöse Erziehung und der Religionsunterricht die Grundlage und Hauptaufgabe des Schulunterrichts bildeten, sondern stand auch mit der Thatsache im Zusammenhang, daß die verschiedenen Territorien entweder katholischen oder protestantischen Charakter hatten. Als später eine größere Mischung der Konfessionen eintrat, half man sich damit, daß überall da, wo die Angehörigen verschiedener Konfessionen in größerer Anzahl zusammenwohnten, für dieselben besondere Konfessionsschulen errichtet wurden.[2] Dieses System der konfessionellen Schule besteht auch heutzutage noch in den meisten deutschen Staaten entweder so, daß überhaupt nur konfessionelle Volksschulen zugelassen sind, wie in Württemberg, Sachsen, den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein, oder so, daß die Schulaufsichtsbehörde die Errichtung von sogen. Simultanschulen oder die Umwandlung konfessio-

[1] Das neueste Lehrerpensionsgesetz ist das preußische Gesetz vom 6. Juli 1885.

[2] Lag die Schullast auf der politischen Gemeinde, so mußte sie die verschiedenen konfessionellen Schulen unterhalten, beziehungsweise errichten; doch wurde mitunter bestimmt, daß zu Gemeindeumlagen für Schulen, die für Angehörige einer Konfession ausschließlich bestimmt sind, Mitglieder anderer Konfessionen nicht beigezogen werden dürfen (z. B. bayerisches Gesetz vom 22. Juli 1819 Art. 5, bayerische Gemeindeordnung von 1869 Art. 206).

neller Schulen in solche gestatten kann, wie in den altpreußischen Provinzen, Bayern, und Elsaß-Lothringen. Simultanschulen sind aber solche Schulen, in denen grundsätzlich Lehrer und Schüler aller Bekenntnisse Anstellung und Aufnahme finden und im Bedürfnisfalle besonderer Religionsunterricht für die Schüler der verschiedenen Bekenntnisse erteilt wird, während an konfessionellen Schulen nur Lehrer der betreffenden Konfession angestellt werden und in der Regel auch die Schüler dieser Konfession angehören, wenn auch Schüler anderer Konfessionen ausnahmsweise zugelassen werden. Den Charakter von Simultanschulen haben gesetzlich die Schulen nur in wenigen Gebieten, wie z. B. im ehemaligen Herzogtum Nassau und in Baden.[1]

VII. Schulaufsicht und Schulbehörden.

Nach der Gesetzgebung der deutschen Staaten gilt der Grundsatz, daß die Leitung des gesamten Unterrichts in den öffentlichen Schulen nach Maßgabe der vom Staate aufgestellten Normen zu erfolgen habe. Nur bei Leitung und Beaufsichtigung des Religionsunterrichts wird den staatlich anerkannten Religionsgesellschaften ein Recht der Mitwirkung eingeräumt.

A. Die Schulaufsicht. In Ausführung des vorstehend erwähnten Grundsatzes wird gegenwärtig die Schulaufsicht durch staatliche Behörden oder doch im Auftrage des Staats gehandhabt. Dies gilt, abgesehen von der Beaufsichtigung des Religionsunterrichts (vgl. oben), insbesondere auch dann, wenn die Aufsicht durch Geistliche gehandhabt wird, während ursprünglich die Schulen als Zugehör der Kirche unter der örtlichen Aufsicht des Pfarrers und unter Oberaufsicht der kirchlichen Oberbehörden, der Bischöfe, beziehungsweise der Konsistorien standen, und später zwar eine oberste staatliche Schul-

[1] Es wird mitunter behauptet, daß vor allem das preußische allgemeine Landrecht die konfessionslose Schule eingeführt habe (vgl. z. B. G. Meyer I S. 225 u. 226; Gneist, Die konfessionelle Schule [1869] u. die Simultanschule [1880]). Diese Auffassung ist aber nicht richtig, und ist vielmehr der entgegengesetzten Ansicht Loening's (S. 744 Note 2) beizupflichten, denn Teil II Tit. 12 § 10 des allgemeinen Landrechts sagt nur, daß niemand wegen Verschiedenheit des Bekenntnisses der Zutritt in öffentliche Schulen versagt werden soll, berührt also den Hauptpunkt, die Konfession der Lehrer, nicht; § 30 l. c. erklärt aber die konfessionellen Schulen ausdrücklich für zulässig.

behörde geschaffen und die Aufsicht über die äußeren Schulangelegenheiten den Staatsbehörden übertragen wurde, aber die untere Aufsicht über die inneren Schulangelegenheiten den Geistlichen verblieb.

B. Die Schulbehörden. 1. Die Lokalschulbehörden. Zur Verwaltung und Beaufsichtigung der „äußeren Schulangelegenheiten" besteht eine Ortsschulbehörde (Schulvorstand), deren Mitglied der Lokalschulinspektor ist, wo überhaupt diese Einrichtung besteht. Die Aufsicht über die „inneren Schulangelegenheiten" obliegt dem Lokalschulinspektor, dessen Amt als Staatsamt, in der Regel aber als Ehrenamt, dem Ortsgeistlichen in betreff der Schulen seines Bekenntnisses übertragen ist. Wo Lokalschulinspektoren nicht bestehen, wird die Aufsicht auch über die inneren Schulangelegenheiten von einer Gemeindebehörde unter Zuziehung des Ortsgeistlichen gehandhabt.

2. Die Kreis(Bezirks)schulbehörden sind teils technische Behörden (Kreis- oder Distriktsschulinspektoren), welche die Erteilung des Unterrichts und die dienstliche Führung der Lehrer beaufsichtigen, teils Verwaltungsbehörden, welche die Durchführung der Gesetze und Verordnungen über die Schulpflicht und Schullast überwachen und den Lokalschulbehörden und den zur Tragung der Schullast verpflichteten Kommunalverbänden vorgesetzt sind.

3. Provinzialschulbehörden bestehen in Preußen, wo die obere Leitung des Elementarschulwesens in wissenschaftlicher Hinsicht und in Beziehung auf die innere Verfassung der Schulen, sowie die Sorge für die Ausbildung der Elementarlehrer den Provinzialschulkollegien übertragen ist, während in allen übrigen Beziehungen die Verwaltung des Volksschulwesens von den Abteilungen für Kirchen- und Schulsachen der Bezirksregierungen geführt wird, ferner in Bayern, wo den Kreisregierungen die Leitung des Schulwesens zusteht, und in Elsaß-Lothringen, wo der durch einen Schulrat unterstützte Bezirkspräsident die Schulverwaltung hat.

4. Die Centralschulbehörde bildet das Ministerium, dem speziell die Verwaltung der Schulangelegenheiten in letzter Instanz übertragen ist.[1]

[1] In Elsaß-Lothringen ist durch Verordnung vom 21. April 1882 eine technische Zentralbehörde, bestehend aus dem Staatssekretär, einem Ministerialrat als Direktor und mehreren ordentlichen und außerordentlichen Mitgliedern, eingerichtet worden.



§ 72.

Die höheren Schulen und die Fachschulen.[1]

I. Begriff und Arten.

Mit dem Ausdruck „höhere Schulen" werden alle diejenigen Lehr- und Unterrichtsanstalten bezeichnet, welche ihren Schülern eine über das Maß der elementaren Kenntnisse hinausgehende Bildung gewähren und damit zugleich die Grundlage legen für jede höhere Fach- und Berufsbildung.

Mit Rücksicht auf die verschiedenartigen Bildungsbedürfnisse der einzelnen Berufszweige verfolgen die höheren Lehranstalten sehr verschiedene Zwecke. Vor allem lassen sich zwei Arten von höheren Lehranstalten unterscheiden: 1. solche, welche lediglich die allgemeinen Grundlagen einer jeden höheren Bildung wie auch die für die auf wissenschaftlicher Grundlage beruhenden Berufsarten und die höheren technischen Berufszweige notwendigen Vorkommnisse gewähren und lehren; 2. solche, welche bereits die für einen bestimmten Beruf erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln, also ihre Schüler unmittelbar für ein gewisses Fach auszubilden suchen, ohne daß sie die eigentliche höhere wissenschaftliche Ausbildung wie die Hochschulen anstreben. Die erste Klasse zerfällt selbst wieder in zwei Unterarten, nämlich: a) diejenigen Anstalten, in denen auch jetzt noch die alten Sprachen (Lateinisch und Griechisch) den Mittelpunkt und die Grundlage des Unterrichts bilden, die sogen. humanistischen Gymnasien mit den dazu gehörigen Vorschulen, den Progymnasien, isolierten Lateinschulen u. s. w.; b) solche Anstalten, in welchen entweder ausschließlich die sogen. Realien (neuere Sprachen, Mathematik, Naturwissenschaften, Zeichnen u. s. w.) gelehrt werden oder doch der Unterricht in den klassischen Sprachen gegenüber den übrigen Lehrgegenständen zurücktritt, die Realgymnasien, Realschulen, Gewerbeschulen; auch die höheren Töchterschulen und Lehrerseminarien sind hierher zu rechnen.[2]

---

[1] Wiese, Das höhere Schulwesen in Preußen, 3 Bde.; Wiese, Gesetze und Verordnungen für die höheren Schulen in Preußen, 3 Bde. (1868); Schmoller, Das untere und mittlere gewerbliche Schulwesen in Preußen, im Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. V (1881) S. 267 ff.

[2] Nach der Zirkularanweisung des preußischen Kultusministers vom

Zu den Fachschulen zählen alle Anstalten, welche ihre Schüler für einen bestimmten technischen Lebensberuf vorzubilden beabsichtigen. Es gehören hierher die landwirtschaftlichen Schulen, die Forstschulen zur Ausbildung des niederen Forstpersonals, die Bergschulen für die niederen Bergbeamten, die Industrieschulen, Baugewerkschulen, die Handelsschulen, die Navigationsschulen u. s. w. Sie setzen gewöhnlich die in der höheren Bürgerschule oder Gewerbeschule erworbene allgemeine Bildung voraus, begnügen sich aber mitunter mit der Vorbildung in der Volksschule und nehmen dann eine Mittelstellung zwischen der Volksschule und den höheren Lehranstalten ein.

II. Das Recht der höheren Lehranstalten.

Die höheren Lehranstalten, von denen die humanistischen Gymnasien zum Teil an die mittelalterlichen Dom- und Klosterschulen angeknüpft haben, sind entweder staatliche Anstalten oder Anstalten von Kommunalverbänden, insbesondere von Stadtgemeinden, oder sie sind selbständige Anstalten mit den Rechten einer juristischen Person. In einzelnen Fällen sind sie auch (z. B. Handelsschulen, höhere Töchterschulen) Privatanstalten. Da in Bezug auf den Besuch der höheren Lehranstalten kein Schulzwang besteht, besteht auch keine gesetzliche Verpflichtung zur Errichtung und Unterhaltung solcher Anstalten, wohl aber ist überall staatliche Genehmigung zur Errichtung derselben erforderlich. Die Mittel zur Unterhaltung der höheren Lehranstalten fließen zunächst aus dem Ertrage des Schulgelds und den Einkünften der für dieselben bestehenden Fonds und Stiftungen. Reichen diese Mittel nicht aus, so wird gewöhnlich von den Staaten oder den Gemeinden ein Zuschuß gegeben.

Die Anstellung des Lehrpersonals erfolgt bei den staatlichen Anstalten durch die Regierung, bei kommunalen Anstalten durch die

31. März 1884 bestehen in Preußen nunmehr folgende Kategorien von höheren Lehranstalten: 1. Gymnasien; 2. Progymnasien (bis Sekunda einschließlich); 3 Realgymnasien (die früheren Realschulen erster Ordnung); 4. Prorealgymnasien (bis Sekunda einschließlich, die früheren höheren Bürgerschulen); 5. Oberrealschulen (die früheren höheren Gewerbeschulen); 6. Realschulen (die früheren höheren Gewerbeschulen mit Ausschluß der beiden Primen); 7. höhere Bürgerschulen (die früheren niederen Gewerbeschulen).

Organe des betreffenden Kommunalverbandes unter Bestätigung der Aufsichtsbehörden.[1] Voraussetzung der Anstellung ist Nachweis der vorgeschriebenen Befähigung durch Ablegung einer wissenschaftlichen Staatsprüfung nach mehrjährigem Universitätsstudium und gewöhnlich auch Absolvierung einer gewissen Probezeit. Die ordentlichen ständigen Lehrer haben in der Regel die Stellung der Staatsbeamten, und finden deshalb die Gesetze über die Staatsbeamten auf sie Anwendung, sofern ihre Rechtsverhältnisse nicht durch besondere Vorschriften geregelt werden. Die innere Einrichtung der höheren Lehranstalten, die Erteilung des Unterrichts, die Aufnahme, Entlassung und Disziplin der Schüler u. s. w. ist gewöhnlich durch ministerielle Regulative und die Schulordnungen der einzelnen Anstalten geregelt.[2]

Die Schüler der höheren Lehranstalten, welche den vorgeschriebenen Lehrkursus durchgemacht und die abzulegende Prüfung bestanden haben, erhalten ein Reife- (Abgangs-, Maturitäts-) Zeugnis, welches sie berechtigt, bestimmte Hoch- und Fachschulen zu besuchen, insbesondere sind diejenigen, welche das Reifezeugnis eines Gymnasiums erworben haben, berechtigt zum Besuche der Universitäten und aller höheren Fachschulen. Außerdem haben diejenigen Lehranstalten, welchen das Recht hierzu vom Reichskanzler verliehen worden ist, die Befugnis, unter den vom Reichskanzler bestimmten Voraussetzungen Zeugnisse auszustellen, welche zur Ableistung des Dienstes als Einjährig-Freiwilliger befähigen.[3]

Die oberste Leitung der Verwaltung der höheren Lehranstalten und die Oberaufsicht auf dieselben wird von dem einschlägigen Mini-

---

[1] Mitunter hat sich auch bei den höheren Lehranstalten das Patronat oder Präsentationsrecht erhalten.

[2] Einen konfessionellen Charakter haben im allgemeinen die höheren Lehranstalten nicht, doch kann stiftungs- oder statutenmäßig vorgeschrieben sein, daß an bestimmten Lehranstalten nur Lehrer einer gewissen Konfession angestellt werden dürfen. Hinsichtlich der Leitung und Beaufsichtigung des Religionsunterrichts steht den vom Staate anerkannten Religionsgesellschaften das gleiche Recht zu wie hinsichtlich des Religionsunterrichts in den Volksschulen.

[3] Nach einer im April 1874 zwischen den deutschen Staaten getroffenen Vereinbarung haben die von deutschen Gymnasien erteilten Reifezeugnisse in allen Staaten gleiche Geltung für die Zulassung zu den Universitätsstudien und in allen öffentlichen Verhältnissen. Die Grundsätze, nach welchen diese Zeugnisse zu erteilen sind, sind in der Uebereinkunft ebenfalls festgestellt worden.

sterium bethätigt, welchem in den meisten Staaten die höheren Lehranstalten unmittelbar unterstellt sind; nur in Preußen stehen sie unter dem Provinzialschulkollegium und in Bayern unter den Kreisregierungen.

Bei denjenigen Anstalten, welche Eigentum von Gemeinden sind oder zu deren Unterhaltung die Gemeinden verpflichtet sind, besteht zur Verwaltung der äußeren Schulangelegenheiten, insbesondere des Vermögens, gewöhnlich ein besonderes Kuratorium (Schulkommission), wenn nicht der Magistrat die Verwaltung führt.

§ 73.

Die Universitäten und die Hochschulen. [1]

I. Die Universitäten.

Während die englischen Universitäten den Zweck haben, die allgemeine höhere Bildung zu gewähren und die französischen Universitäten, in einzelne Fachschulen aufgelöst, im wesentlichen die Stellung höherer Fachschulen einnehmen, wollen die deutschen Universitäten gleichzeitig die höchste allgemeine und Fachbildung gewähren und überdies zu selbständiger wissenschaftlicher Arbeit und Forschung anleiten. Dabei kommt in der die verschiedenen Fakultäten vereinigenden Verfassung der deutschen Universitäten der Gedanke zum Ausdruck, daß, wie die verschiedenen Disziplinen nur Zweige einer einheitlichen Wissenschaft sind, auch die Anstalten für die höchste Lehre und Pflege der Wissenschaft einheitliche sein müssen. Die Universitäten waren ursprünglich Korporationen der Lehrenden und auch der Lernenden, welche sich selbst regierten und verwalteten, Gerichtsbarkeit über alle ihre Angehörigen ausübten und eigenes Vermögen besaßen. [2] Ihre

---

[1] Für die Geschichte der deutschen Universitäten sind zu vergleichen das bekannte Werk von C. Meiners, Ueber die Verfassung und Verwaltung deutscher Universitäten, 2 Bde. (1801 u. 1802), und Geschichte der Entstehung und Entwickelung der hohen Schulen unseres Erdteils, 4 Bde. (1802 u. 1805); dann Stein, Das Bildungswesen, Bd. 2 u. 3.

[2] Die beiden ältesten und bedeutendsten Universitäten waren bekanntlich Bologna und Paris, in Bologna wurde die universitas durch die Gesamtheit der Studierenden gebildet, welche die Verwaltung führten und die Lehrer anstellten; in Paris bestand dagegen die Korporation aus den Lehrenden, welche das Universitätsregiment hatten. Die

Verfassung beruhte auf ihren eigenen Statuten und dem Herkommen. Seit dem 15. Jahrhundert wurden sie staatliche Anstalten, deren Statuten von den Landesherren gegeben und abgeändert wurden und welche Zuschüsse aus Staatsmitteln erhielten, soweit ihre eigenen Einnahmen nicht reichten.[1]

Gegenwärtig sind die deutschen Universitäten öffentliche Anstalten mit korporativer Verfassung, welchen nach Maßgabe der Gesetze und ihrer Statuten das Recht der Verwaltung ihrer Angelegenheiten in größerem oder geringerem Umfange unter Aufsicht der Staatsregierung zusteht.[2]

Das Recht, Universitäten zu errichten, steht jedem deutschen Staate zu, da sich die Zuständigkeit des Reichs nicht auf das Universitätswesen erstreckt.[3]

Die Verfassung der einzelnen Universitäten ist durch Statuten geregelt, soweit nicht einzelne Landesrechte allgemeine gesetzliche Vorschriften für die Universitäten enthalten (wie z. B. A. L.R. Teil II Tit. 12 § 67 ff.) oder gewisse Verhältnisse derselben (wie z. B. die Rechtsverhältnisse der Professoren und der Studierenden) durch besondere Gesetze geregelt sind. Die Mitglieder der Korporation, beziehungsweise Anstalt der Universität sind die Lehrer, Beamten und Studenten.

Die Universitätslehrer sind entweder Professoren oder Dozenten. Die Professoren, einschliesslich der sogen. Lektoren, sind vom Staate angestellt[4] und haben die Stellung unmittelbarer Staats-

---

deutschen Universitäten sind sämtlich nach dem Vorbilde der Pariser Universität errichtet worden.

[1] Daß die Universitäten, auch nachdem durch die Auflösung des Deutschen Reichs die gleichartige Grundlage, auf welcher sie früher geruht hatten, die kaiserlichen Privilegien, verloren gegangen war, die nationale Gemeinschaft in Bezug auf die Besetzung der Professuren, die Anerkennung der akademischen Grade u. s. w. wahrten, ist bekannt.

[2] In § 67 Tit. 12 Teil II des allgemeinen Landrechts werden die Universitäten privilegierte Korporationen genannt; dagegen wurden der Universität zu Straßburg durch § 1 des Reichsgesetzes vom 28. April 1872 alle Rechte einer „öffentlichen Anstalt“ verliehen.

[3] Daß das Reich in Straßburg eine Universität errichten konnte, ergab sich daraus, daß das Reich über Elsaß-Lothringen die gesamte Staatsgewalt hat.

[4] In Preußen und Sachsen ist bei Besetzung der Lehrstühle der theologischen Fakultäten den Kirchenbehörden eine Mitwirkung eingeräumt.

beamten, deren Rechtsverhältnisse entweder durch die allgemeinen Beamtengesetze oder durch besondere Gesetze, teilweise auch durch die Statuten geregelt sind. Die Professoren sind teils ordentliche, welche stets besoldet sind und Anteil an der Verwaltung der Universitätsangelegenheiten haben, teils außerordentliche, welchen ein solches Recht nicht zusteht und welche auch nicht immer Gehalt beziehen. Die Privatdozenten sind nicht angestellt, sondern sie werden in der Regel von den Fakultäten angenommen und erhalten von denselben die Erlaubnis, über gewisse Gegenstände Vorlesungen zu halten (venia legendi). Die Privatdozenten stehen jedoch auch unter der Disziplin der Universitätsorgane, und kann ihnen unter Umständen die venia legendi wieder entzogen werden.

Die Professoren sind für bestimmte Fächer angestellt und verpflichtet, über die betreffenden Disziplinen Vorlesungen zu halten; in Bezug auf den Inhalt der Vorlesung und die Art und Methode des Lehrvortrags sind sie aber nach dem teils gewohnheitsrechtlich, teils statutenmäßig anerkannten Grundsatz der Lehrfreiheit selbstständig und an Weisungen der Aufsichtsbehörde nicht gebunden. Sie unterliegen einer Verantwortung nur insofern sie sich in ihren Vorträgen gegen die Strafgesetze verfehlen.

Die Organe der Universität sind: a) der Rektor, welcher alljährlich von sämtlichen ordentlichen Professoren, an einzelnen Universitäten auch unter Beteiligung der außerordentlichen Professoren aus ihrer Mitte gewählt und von dem Landesherrn bestätigt wird; dem Rektor steht die Vertretung der Universität nach außen und die laufende Verwaltung der Universitätsangelegenheiten zu; b) der Senat, welcher von den ordentlichen Professoren aus ihrer Mitte gewählt wird und unter dem Vorsitze des Rektors die Angelegenheiten der Universität verwaltet, sofern dieselben nicht anderen Organen der Universität oder besonderen Beamten übertragen sind; c) an einzelnen Universitäten nimmt auch die Plenarversammlung der Professoren oder doch der ordentlichen teil an der Besorgung einzelner Universitätsangelegenheiten oder der Ausübung einzelner der Universität zustehender Rechte, z. B. des Rechts, Vertreter der Universität in den Landtag zu wählen.

Neben diesen Organen der Universität kommen verschiedene Be-

amte vor, welche die Bureau- und Kassengeschäfte zu besorgen haben, wie Sekretäre, Quästoren, Rendanten u. s. w. oder als Hausmeister, Pedelle u. dgl. fungieren; dieselben werden entweder von der Universität selbst oder von der Regierung ernannt.

Die Universitätslehrer und die Studenten sind in Fakultäten gegliedert, unter welche in Anlehnung an die historische Entwickelung die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen verteilt sind. Die meisten Universitäten haben an den vier alten Fakultäten: der theologischen, juristischen, medizinischen und philosophischen, festgehalten.[1] Die ordentlichen Professoren jeder Fakultät bilden unter dem Vorsitze des jährlich zu wählenden Dekans ein Kollegium, welches die akademischen Würden verleiht, den Privatdozenten die venia legendi erteilt, dafür Sorge trägt, daß die dem Lehrplane nach erforderlichen Vorlesungen gehalten werden, und Vorschläge zur Wiederbesetzung erledigter Lehrstühle macht.

Die Studenten werden durch die Immatrikulation auf Grund der vorgelegten Reifezeugnisse als Glieder der Universität aufgenommen und erlangen dadurch das sogen. akademische Bürgerrecht, welches durch Exmatrikulation — entweder auf Antrag des Studierenden oder durch Ausschluß (consilium abeundi, Relegation) — wieder verloren geht. Das akademische Bürgerrecht gibt Anspruch auf Zulassung zum Besuch der Vorlesungen[2] und zur Benutzung der akademischen Sammlungen und Anstalten; andererseits verpflichtet es zur Befolgung der für die Studierenden gegebenen allgemeinen Vorschriften und der von den Universitätsorganen gegebenen Anordnungen. Die besondere akademische Gerichtsbarkeit in Straf- und Zivilsachen

[1] In Bonn, Breslau und Tübingen bestehen zwei theologische Fakultäten (eine katholische und eine protestantische) nebeneinander. In München und Tübingen besteht eine besondere staatswirtschaftliche oder staatswissenschaftliche Fakultät. In Straßburg und Würzburg ist die juristische Fakultät durch eine juristisch-staatswissenschaftliche ersetzt; auch die philosophische Fakultät ist an einigen Universitäten geteilt.

[2] Der Besuch der Vorlesungen ist, sofern dieselben nicht unentgeltlich sind, nur gegen Bezahlung des dem Dozenten zukommenden Honorars zulässig, welches auch gestundet oder erlassen werden kann. Das Honorar ist eine privatrechtliche Forderung des Dozenten; doch sind Ansätze zur Umwandlung desselben in eine Gebühr vorhanden.

ist durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz § 12 beseitigt; dagegen ist die Disziplinargerichtsbarkeit der Universität über die Studierenden bestehen geblieben und wird von Rektor und Senat ausgeübt.[1]

Den Studenten ist hinsichtlich der Wahl und Einrichtung ihres Studiums von der Universität volle Freiheit gelassen — Grundsatz der Lernfreiheit —; doch können selbstverständlicherweise die Studenten durch die staatlichen Vorschriften über die Ausbildung für ihren künftigen Lebensberuf in ihrem Studiengang beschränkt sein.

Die Universitäten sind juristische Personen und als solche vermögensfähig; sie besitzen auch sämtlich Vermögen, welches entweder von einem besonderen Verwaltungsausschusse oder von den von der Regierung ernannten Beamten verwaltet wird. Soweit die Einkünfte aus ihrem Vermögen nicht hinreichen, um ihre Bedürfnisse zu decken, leistet der Staat Zuschüsse.

Die Universitäten stehen unter unmittelbarer Aufsicht des mit dem Unterrichtswesen betrauten Ministeriums. Als Kommissar zur Vermittelung des Verkehrs mit dem Ministerium, zur Ausübung einzelner Aufsichtsrechte, mitunter auch zur Vermögensverwaltung sind in einzelnen Staaten (Preußen, Sachsen, Elsaß-Lothringen) Regierungsbevollmächtigte als sogen. Kuratoren bestellt, während in anderen Staaten (Württemberg, Hessen) einem ordentlichen Professor als Kanzler diese Funktionen durch die Regierung im Nebenamte übertragen sind.

An die Universitäten schließen sich einige Spezialanstalten für das Studium der katholischen Theologie und der philosophischen Disziplinen an, welche jedoch nur zwei Fakultäten — eine katholisch-theologische und eine philosophische — haben: die Akademie zu Münster, das Lyceum Hosianeum zu Braunsberg und die bayerischen Lyceen. Diese Anstalten haben jedoch nicht die freie Verfassung der Universitäten; nur die Einrichtungen der Akademie zu Münster sind denen der Universitäten ähnlich.

II. Die Hochschulen.

Die Hochschulen für technische und künstlerische Berufsarten sind Anstalten, welche erst in diesem Jahrhundert entstanden und in ihrer

[1] Wo besondere Universitätsrichter bestehen, nehmen sie an der Ausübung der Disziplin teil.

Entwickelung noch nicht zu einem Abschlusse gelangt sind. Die technischen Hochschulen (Bergakademien, Forstakademien, Polytechniken, landwirtschaftliche Akademien, Bauakademien u. s. w.) sollen diejenigen Wissenschaften lehren, welche für die höhere technische Berufsbildung erforderlich und deren Grundlage Mathematik und Naturwissenschaften sind. Sie sind entweder Anstalten, welche ähnlich wie die Universitäten die Vorbildung für verschiedene Berufszweige gewähren wollen, und zerfallen dann in verschiedene Abteilungen für Mechanik, Chemie, Bau- und Ingenieurwesen u. s. w. und eine allgemeine, für das Studium der philosophischen, geschichtlichen und staatswissenschaftlichen Disziplin bestimmten Abteilung, oder sie sind lediglich Spezialanstalten für bestimmte Fächer, wie z. B. die forst- und landwirtschaftlichen Akademien.

Außerdem bestehen noch Bildungsanstalten zur Ausbildung für künstlerische Berufsarten (Musik, Malerei u. s. w.). Die Verfassung dieser verschiedenen Hochschulen beruht auf besonderen Statuten und Reglements und nähert sich in manchen Punkten der der Universitäten, ist aber nicht so frei gestaltet wie diese. Der Rektor oder Direktor wird in der Regel von der Regierung ernannt, und die Professoren bilden einen Senat, dem gewisse Verwaltungsbefugnisse zustehen.

§ 74.

Privatunterricht und Privatunterrichtsanstalten.

I. Grundsatz der Freiheit des Privatunterrichts.

In der deutschen Gesetzgebung ist die Freiheit des Privatunterrichts grundsätzlich anerkannt, und selbst der Schulzwang geht nicht so weit, daß die Eltern verpflichtet wären, die schulpflichtigen Kinder in öffentlichen Anstalten erziehen und unterrichten zu lassen. Der Staat behält sich jedoch im allgemeinen die Beaufsichtigung des Privatunterrichts wenigstens bis zu einem gewissen Grade vor und beschränkt denselben, insoweit dies im öffentlichen Interesse, insbesondere zum Zwecke der Durchführung des Schulzwangs, notwendig ist.

II. Der Privatunterricht.

Die Erteilung von Privatunterricht, welche außerhalb einer Anstalt oder Schule erfolgt, wie insbesondere durch sogen. Hauslehrer, ist in einigen Staaten gar keiner Beschränkung, beziehungsweise nur solchen Beschränkungen unterworfen, welche sich aus der Aufsicht über den Unterricht schulpflichtiger Kinder ergeben (vgl. § 71, II Note 1), in anderen nur dann, wenn der Privatunterricht den der Volksschule ersetzen soll; nur ganz ausnahmsweise ist zu jeder berufsmäßigen [1] Erteilung von Privatunterricht die staatliche Genehmigung erforderlich (elsaß-lothringisches G. v. 12. Febr. 1873 §§ 1 u. 2).

III. Privatunterrichtsanstalten.

Privatschulen sind solche Unterrichtsanstalten, welche von Privatpersonen errichtet und unterhalten werden. Dieselben haben nicht die Eigenschaft einer öffentlichen Anstalt.

Zur Errichtung und zum Betrieb einer Privatunterrichts- und Erziehungsanstalt ist überall staatliche Genehmigung erforderlich, wenn deren Benutzung vom Besuche der öffentlichen Volksschule entbinden soll. In der Regel ist auch die Errichtung und der Betrieb anderer Unterrichtsanstalten (z. B. Kindergärten, Schulen für weibliche Handarbeiten u. s. w.) von der Genehmigung der höheren Schulbehörde abhängig. Die Genehmigung wird nur erteilt, wenn die Unternehmer ihre sittliche und wissenschaftliche Befähigung zur Leitung einer solchen Anstalt nachweisen und die Schullokalitäten in hygieinischer Beziehung u. s. w. den allgemeinen Normativbestimmungen entsprechen. An den Privatschulen dürfen ferner nur solche Lehrer angestellt werden, welche die Befähigung zur Anstellung an gleichstehenden öffentlichen Schulen nachweisen.

Diejenigen Privatunterrichtsanstalten, welche ohne Genehmigung nicht errichtet werden können, stehen unter Aufsicht der staatlichen Schulbehörden, welche Vorschriften über den Lehrplan, die Schul-

[1] Auf den Privatunterricht finden, auch wenn er des Erwerbs willen betrieben wird, die Vorschriften der Gewerbeordnung keine Anwendung (R.Gew.O. § 6). Eine Ausnahme besteht jedoch hinsichtlich der Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht, R.Gew.O. § 35.

ordnung, die Schulräumlichkeiten u. s. w. geben können. Setzen die Leiter der Schule den behördlichen Anordnungen beharrlich Widerstand entgegen, so kann die Genehmigung zurückgenommen und die Anstalt geschlossen werden. [1]

§ 75.

Die allgemeine Bildung. [2]

I. Wesen und Bedeutung der allgemeinen Bildung.

Bei der sogen. allgemeinen Bildung handelt es sich nicht mehr um einen bestimmten Bildungszweck, sondern um die gesamte geistige Entwickelung aller Einzelnen wie der nationalen Gemeinschaft. Daß die allgemeine Bildung eine durchaus freie, lediglich von der selbständigen Thätigkeit der Einzelnen abhängige ist, schließt nicht aus, daß es verschiedene öffentliche Einrichtungen und Anstalten gibt, welche die Förderung der allgemeinen Bildung bezwecken, wie die Akademien für Wissenschaften und Künste, Museen, Bibliotheken u. s. w., und daß andererseits der Staat die Mittel und Einrichtungen der allgemeinen Bildung beaufsichtigt, um Gefährdungen abzuwehren, welche sich für Bildung und Gesittung ergeben können. In letzterer Hinsicht kommt die Theaterpolizei und die Preßpolizei in Betracht. Was speziell die Presse anlangt, so ist dieselbe, wie bereits in § 57 hervorgehoben, vor allem ein mächtiges Bildungsmittel; da jedoch das öffentliche Preßrecht in erster Linie von sicherheitspolizeilichen Gesichtspunkten beherrscht ist, so ist dasselbe bereits vollständig in § 57 behandelt, und kommt daher hier nur noch die Theaterpolizei in Betracht.

II. Die Theater.

1. Die Konzessionierung. Dieselbe ist nicht notwendig für staatliche, fürstliche oder städtische Theater, wohl aber für Theater,

---

[1] Den gesetzlichen Vorschriften über Privatlehr- und Erziehungsanstalten, häufig aber auch noch weitergehenden Beschränkungen unterliegen in der Regel auch die von den Kirchen- und Religionsgesellschaften gegründeten Anstalten, gleichgültig ob sie für die Heranbildung von Geistlichen bestimmt sind oder allgemeine Bildungszwecke verfolgen.

[2] Stein, Handbuch der Verwaltungslehre (2. Aufl.) S. 263.

welche von Privatpersonen gewerbsmäßig betrieben werden. Die Konzession wird nach § 32 der Gewerbeordnung[1] einem Schauspielunternehmer nur für seine Person erteilt; dieselbe ist zu versagen, wenn die Behörde auf Grund von Thatsachen die Ueberzeugung gewinnt, daß der Nachsuchende die zu dem Gewerbebetriebe erforderliche Zuverlässigkeit in artistischer und finanzieller Hinsicht nicht besitzt. Bei der Konzessionierung können dem Unternehmer Beschränkungen hinsichtlich bestimmter Kategorien theatralischer Darstellungen auferlegt werden. Eine Zurücknahme der Konzession ist nach Maßgabe des § 53 der Reichsgewerbeordnung aus den daselbst angegebenen Gründen zuläßig.

2. Die Theaterzensur wird von der Polizei in der Weise ausgeübt, daß sie von den aufzuführenden Stücken Kenntnis nimmt und die Aufführung derselben oder einzelne Stellen aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit und Sicherheit verbietet. Dieselbe ist durch lokale Verordnungen geregelt.

III. Akademien, Bibliotheken, Museen u. s. w.

Akademien der Wissenschaften sind Korporationen von Gelehrten zur Förderung der Wissenschaft durch Abhaltung von Vorträgen, Herausgabe und Unterstützung wissenschaftlicher Werke, Ausschreiben von Preisaufgaben, Unterstützung wissenschaftlicher Forschungsreisen u. s. w. Diese Akademien, deren Einrichtung und Verfassung auf besonderen Statuten beruht, sind keine Unterrichtsanstalten, sondern dienen der allgemeinen Bildung. Ebenso sind die öffentlichen Bibliotheken, Museen und Sammlungen Anstalten zur Förderung der allgemeinen Bildung, deren Verhältnisse durch besondere Statuten und Reglements geordnet sind.

---

[1] Nicht hierher gehört § 33 der Gewerbeordnung, welcher nur Schaustellungen betrifft, bei denen ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft nicht obwaltet, sogen. Tingeltangel.

2. Abschnitt.

Die Sittenpolizei. [1]

§ 76.

Die Sittenpolizei.

I. Begriff der Sittenpolizei.

Aufgabe der Sittenpolizei kann nicht sein, die Einzelnen zur Sittlichkeit zu erziehen; der Staat kann nur durch strafrechtliche und polizeiliche Maßregeln gegen die in die äußere Erscheinung tretenden unsittlichen Handlungen dann vorgehen, wenn durch die Verbreitung und Förderung unsittlicher Gesinnung eine Schädigung rechtlich geschützter Interessen zu entstehen droht. Positiv fördernd tritt der Staat nur bei der Erziehung verwahrloster Kinder auf.

II. Geschlechtliche Ausschweifungen.

Hier handelt es sich hauptsächlich darum, zu verhüten, daß durch öffentliche Vornahme geschlechtlicher Unsittlichkeiten das Sittlichkeitsgefühl der Bevölkerung verletzt und eine Anreizung zu geschlechtlicher Ausschweifung gegeben werde. Von diesem Standpunkte aus bedroht das Reichsstrafgesetzbuch in den §§ 183 und 184 mit Strafe Personen, welche durch unzüchtige Handlungen Aergernis geben, oder welche unzüchtige Schriften, Abbildungen oder Darstellungen verkaufen, verteilen oder sonst verbreiten oder an Orten, welche dem Publikum zugänglich sind, ausstellen oder anschlagen; ebenso ist die gewohnheitsmäßig oder aus Eigennutz geschehende Kuppelei in § 180 [2] unter Strafe gestellt, und sind in einzelnen Staaten Personen strafbar, welche im Konkubinat leben und dadurch öffentliches Aergernis erregen.

Aus sittlichkeitspolizeilichen Rücksichten, aber ebenso vom Standpunkte der Sicherheits- und Gesundheitspolizei ist ferner durch § 361⁶ des Reichsstrafgesetzbuchs die gewerbsmäßige Unzucht liederlicher

---

[1] Loening, Sittlichkeitspolizei, in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) III S. 924—936.

[2] Gegenüber § 180 des Reichsstrafgesetzbuchs erscheint die Errichtung von Bordellen durchaus unzulässig und kann auch durch polizeiliche Konzession nicht straflos gemacht werden.



Frauenspersonen unter polizeiliche Aufsicht gestellt, so daß Weibspersonen, welche, ohne unter polizeiliche Aufsicht gestellt zu sein, gewerbsmäßige Unzucht treiben, oder welche den zur Sicherung der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstandes erlassenen polizeilichen Vorschriften zuwiderhandeln, bestraft und der Landespolizeibehörde überwiesen werden können.[1]

III. Bekämpfung der Trunksucht.[2]

Diesem Zwecke dient 1. die Beschränkung und Beaufsichtigung der Schankwirtschaften und des Kleinhandels mit Spirituosen (vgl. § 84); 2. die Einführung der Polizeistunde (R.Str.G.B. § 365); 3. das Verbot des Wirtshausbesuchs durch schulpflichtige Kinder (vgl. z. B. bayer. Pol.Str.G.B. Art. 56); 4. die Bestrafung solcher Personen, welche durch Trunksucht in einen Zustand geraten, in welchem zu ihrem Unterhalte und zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, fremde Hilfe durch Vermittelung der Behörde in Anspruch genommen werden muß (vgl. R.Str.G.B. § 361[5]).

IV. Spielsucht.

Durch die betreffenden Maßregeln soll der öffentlichen Verführung zum Glücksspiel entgegengetreten werden. 1. Nach dem Reichsgesetz vom 1. Juli 1868 dürfen im Deutschen Reiche öffentliche Spielbanken weder konzessioniert noch geduldet werden. 2. Oeffentliche Lotterien und öffentlich veranstaltete Ausspielungen von beweglichen und unbeweglichen Sachen dürfen nach § 286 des Reichsstrafgesetzbuchs nur mit obrigkeitlicher Genehmigung veranstaltet werden. 3. Die Veranstaltung von Glücksspielen jeder Art auf einem öffentlichen Weg oder an einem öffentlichen Versammlungsort darf nur mit obrigkeitlicher Erlaubnis geschehen (R.Str.G.B. §§ 285 u. 360[14]).

[1] Die landesgesetzlichen Vorschriften, wonach öffentliche Tanzbelustigungen nur mit polizeilicher Erlaubnis stattfinden dürfen, sind ebenfalls zum Teil aus dem Gesichtspunkte der Sittlichkeitspolizei erlassen.

[2] Die Maßregeln gegen Trunksucht sind auch noch durch andere als sittenpolizeiliche Rücksichten veranlaßt. Insbesondere kommt zu erwägen, daß die „Branntweinpest" die Bevölkerung physisch und geistig degeneriert. Mit polizeilichem Einschreiten ist freilich auf diesem Gebiete nur wenig zu erzielen.

4. Der gewerbsmäßige Betrieb von Glücksspielen ist verboten (Str.G.B. § 284). 5. Der Ankauf und Verkauf von Lotterielosen im Hausierhandel und im Umherziehen, sowie der Betrieb von Ausspielungen und Lotterie ist im Umherziehen untersagt. 6. Die Ausgabe von Inhaberpapieren mit Prämien ist nur auf Grund einer Ermächtigung durch Reichsgesetz zulässig (R.G. v. 8. Juni 1871). 7. Wer sich dem Spiel derart hingibt, daß er für seinen und seiner Angehörigen Zustand nicht mehr sorgen kann, ist nach § 361[5] des Reichsstrafgesetzbuchs strafbar.[1]

V. Tierquälerei.

Nach § 360[13] des Reichsstrafgesetzbuchs ist derjenige strafbar, der öffentlich oder in Aergernis erregender Weise Tiere boshaft quält oder roh mißhandelt. Nach einzelnen Landesgesetzen können aber auch Polizeiverordnungen zum Schutze der Tiere gegen Mißhandlungen überhaupt erlassen werden.[2]

§ 77.

Die Erziehung verwahrloster Kinder.[3]

Gegenüber verwahrlosten Kindern, d. h. solchen Kindern, welchen infolge einer mangelhaften häuslichen Erziehung die bei Kindern gleichen Alters gewöhnlich vorhandene sittliche Reife fehlt, sind Maßregeln zulässig, welche bezwecken, den Eltern oder sonst zur Erziehung berufenen Personen das Erziehungsrecht abzusprechen und die Erziehung zwangsweise anderen geeigneten Personen zu übertragen.

Einzelne deutsche Landesgesetze unterwerfen diejenigen Kinder einer Zwangserziehung, deren Eltern oder Erzieher ihre Pflicht für den Schulbesuch und die sittliche Erziehung der Kinder zu sorgen,

[1] In eigentümlichem Kontraste zu den polizeilichen Maßregeln gegen die Spielsucht steht es, daß noch in einzelnen Staaten, namentlich in Preußen, die Klassenlotterie besteht und der Staat aus der Spielsucht seiner Angehörigen mehr oder minder erhebliche Einnahmen zieht.

[2] Die Vorschriften über die Sonntags- und Festtagsfeier, welche häufig auch im Abschnitte über die Sittlichkeitspolizei besprochen werden, gehören ins Kirchenrecht und in die staatliche Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten. Vergl. übrigens Reichsstrafgesetzbuch § 366[1]. Meier, Artikel „Sonntagsfeier" im R.L.; weitere Quellen und Litteraturangabe in Kirchenheim S. 160.

[3] Leuthold, Artikel „Erziehungsanstalten" im R.L.

hartnäckig vernachlässigen (vgl. z. B. bayerisches Pol.Str.G.B. § 81, württembergisches Pol.Str.G.B. § 12, sächsisches G. v. 26. April 1873 § 5).

Nach § 56 des Reichsstrafgesetzbuchs kann ferner die zwangsweise Unterbringung in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt durch das Gericht angeordnet werden bei jugendlichen Verbrechern, welche zu einer Zeit, als sie das 12., aber noch nicht das 18. Jahr vollendet hatten, eine strafbare Handlung begangen haben, ohne bei Begehung derselben die zur Erkenntnis ihrer Strafbarkeit erforderliche Einsicht zu besitzen. Kinder, welche bei Begehung einer strafbaren Handlung noch nicht das 12. Lebensjahr vollendet haben, können zwar strafrechtlich nicht verfolgt werden (R.Str.G.B. § 55), aber nach Maßgabe der Landesgesetze können die zu ihrer Besserung und Beaufsichtigung geeigneten Maßregeln, wie insbesondere Zwangserziehung, getroffen werden (vgl. z. B. preußisches G. v. 13. März 1878 und Ergänz.G. v. 27. März 1881).[1]

Fünftes Kapitel.

Die Verwaltung und die Volkswirtschaft.[2]

§ 78.

Begriff der Volkswirtschaftspolizei und -Pflege.[3] Die Organe der wirtschaftlichen Verwaltung.

I. Begriff der Volkswirtschaftspflege und der Volkswirtschaftspolizei.

Das wirtschaftliche Leben, wie es sich im Laufe von Jahrhunderten entwickelt hat, beruht auf der Einrichtung des Privateigen-

[1] Nach dem preußischen Gesetze vom 13. März 1878 haben die Provinzialverbände und die ihnen gleichstehenden Kommunalverbände die Kosten der Zwangserziehung zu tragen.

[2] Loening, Abschn. IV § 79 ff.; G. Meyer I, Abschn. VI §§ 99 ff.; Stein, Handb. d. Verw.L. S. 271 ff.; Kirchenheim S. 161—174 (§§ 106 bis 114). Neben den Werken über Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre sind für dieses Kapitel vor allem auch die volkswirtschaftlichen Werke zu beachten, von welchen hier nur auf die bekannten Werke von Rau, Roscher, Wagner und Nasse, Stein, und das Handbuch der politischen Oekonomie (in Einzelbeiträgen verschiedener Verfasser), 2. Aufl. 1885, Bd. I u. II hingewiesen werden soll.

[3] G. Meyer § 99.

tums und auf der privaten Erwerbsthätigkeit. Die Beziehungen der Einzelnen, welche sich aus dem wirtschaftlichen Verkehr ergeben, werden deshalb auch zunächst durch die Vorschriften des Privatrechts geregelt. Trotzdem besteht auch für den Staat Anlaß, in der verschiedensten Weise in das wirtschaftliche Leben einzugreifen, nicht bloß durch Erlaß allgemeiner gesetzlicher Vorschriften, sondern auch durch die Thätigkeit seiner Verwaltungsorgane, weil der Reichtum des Staats und seine wirtschaftliche Stärke in der möglichsten Entfaltung der wirtschaftlichen Kräfte der Einzelnen beruht, die Einzelnen aber nicht imstande sind, ohne Unterstützung des Staats sich verschiedene im Interesse der Volkswirtschaft notwendige Einrichtungen zu schaffen. Insbesondere hat aber der Staat dafür Sorge zu tragen, daß die wirtschaftliche Entwickelung keine einseitige Richtung einschlägt, indem der eine Produktionszweig auf Kosten des anderen einen Aufschwung nimmt oder eine Ausbeutung der sogen. arbeitenden Klassen durch die kapitalkräftigen eintritt.

Das Eingreifen des Staats in die Volkswirtschaft ist entweder bloß *pfleglicher* Natur, indem derselbe Einrichtungen und Anstalten schafft, wie Kreditinstitute, Transportanstalten, Lehranstalten u. s. w., deren Zweck die Förderung der wirtschaftlichen Wohlfahrt ist, deren Benutzung aber jedem freigestellt bleibt. Vielfach trägt aber auch das Eingreifen des Staats *polizeilichen* Charakter an sich, indem die staatlichen Organe zur Abwehr der der wirtschaftlichen Entwickelung überhaupt und insbesondere der harmonischen Entwickelung der verschiedenen Produktionszweige drohenden Gefahren und im Interesse der Aufrechthaltung der Ordnung innerhalb des wirtschaftlichen Lebens Gebote oder Verbote erlassen, deren Befolgung nötigenfalls erzwungen wird, oder indem sie Rechtsinstitute und Einrichtungen beseitigen, welche dem Gedeihen einzelner wirtschaftlicher Klassen der Bevölkerung im Wege stehen.

Eine grundsätzliche Grenze für das Eingreifen des Staats in das wirtschaftliche Leben gibt es nicht. Auch wenn der Sozialismus, d. h. diejenige Richtung, welche das Privatkapital und die Privatwirtschaft durch gemeinwirtschaftlichen Betrieb auf Grund eines mehr oder minder weitgehenden Gemeineigentums an allen Produktivmitteln ersetzen will, als undurchführbar und mit der persönlichen

Freiheit der Einzelnen im Widerspruch stehend verworfen wird, ist doch auch innerhalb der gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ein sehr verschiedenes Maß des Einflusses des Staats auf die Volkswirtschaft möglich.[1]

Im Gegensatze zur jüngsten Vergangenheit besteht gegenwärtig eine dem Eingreifen des Staats in das volkswirtschaftliche Leben günstigere Stimmung. Immerhin wird man im Interesse der individuellen Freiheit und des Gefühls der wirtschaftlichen Verantwortlichkeit der Einzelnen verlangen müssen, daß der Staat gegenüber der wirtschaftlichen Thätigkeit der Einzelnen nur ergänzend und unterstützend eintrete und insbesondere lediglich solche Erwerbszweige selbst in die Hand nehme, deren Betrieb nur in der Hand des Staats in einer für die Gesamtheit gedeihlichen Weise möglich ist (z. B. Posten, Telegraphen, Eisenbahnwesen u. s. w.). Das schließt aber nicht aus, daß die gemeinwirtschaftliche Thätigkeit des Staats noch erheblich über die jetzt gezogenen Grenzen hinaus erstreckt werden kann und daß der Staat Maßregeln ergreift, welche den Zweck haben, eine zu ungleiche Verteilung des Volkseinkommens zu verhindern und der wirtschaftlichen Ausbeutung des einen Teils der Bevölkerung durch den anderen entgegenzutreten.

II. Die Organe der wirtschaftlichen Verwaltung.

Bei der wirtschaftlichen Verwaltung sind das Reich und die Einzelstaaten beteiligt.

---

[1] Mit Recht hat Stein (Verw.L. Teil VII S. 17 ff.) darauf hingewiesen, daß die sogen. „Schulen" oder „Systeme" der Nationalökonomie — das Merkantilsystem, das physiokratische System, das auf Ad. Smith zurückgeführte sogen. Industriesystem — darin ihre Bedeutung haben, daß sie als Systeme der wirtschaftlichen Verwaltung aufzufassen sind, d. h. das Maß und die Richtung des Eingreifens des Staats in das wirtschaftliche Leben kennzeichnen. Stein selbst stellt a. a. O. S. 11 für die wirtschaftliche Verwaltung des Staats den richtigen Grundsatz auf, daß sie stets da beginnen soll, wo die Kraft des Einzelnen ihrer Natur nach aufhört, und stets da aufhören, wo die Einzelkraft beginnt. Begreiflicherweise werden aber gerade bei Festhaltung dieses Grundsatzes die Grenzen des staatlichen Eingreifens im einzelnen stets flüssige sein. — Vgl. auch den Ueberblick über die verschiedenen Systeme der Volkswirtschaftspflege bei Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung u. s. w. § 312.

In den Einzelstaaten steht an der Spitze der wirtschaftlichen Verwaltung das Ministerium des Innern mit den in verschiedenen Staaten aus denselben herausgewachsenen, speziell mit volkswirtschaftlichen Aufgaben betrauten Ministerien für Landwirtschaft, Handel und Gewerbe, öffentliche Arbeiten u. s. w. In den mittleren und unteren Instanzen wird zunächst auch die wirtschaftliche Verwaltung durch die Behörden der inneren Verwaltung und der allgemeinen Landesverwaltung besorgt, doch bestehen verschiedene Spezialbehörden, Forstbehörden, Bergbehörden, Eisenbahnbehörden u. s. w., welche bei Besprechung der betreffenden Materien zu erwähnen sein werden.

Im Reiche steht an der Spitze der wirtschaftlichen Verwaltung das dem Reichskanzler unterstellte Reichsamt des Innern, daneben kommt ebenfalls eine Anzahl von Spezialbehörden in Betracht, wie das Reichspostamt mit den demselben untergebenen Behörden, das Reichseisenbahnamt, die Reichsbankbehörden u. s. w.

Außer diesen verfügenden und anordnenden Behörden kommen aber auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Verwaltung verschiedene kollegialisch organisierte Vertretungen einzelner Interessengruppen vor, welche lediglich über wirtschaftliche Verhältnisse Bericht zu erstatten, über wirtschaftliche Fragen Gutachten abzugeben haben, wie z. B. die landwirtschaftlichen Vereine und das Landesökonomiekollegium in Preußen, die Handels- und Gewerbekammern u. s. w.

Ein begutachtendes Zentralorgan für alle wirtschaftlichen Fragen bildet in Preußen der Volkswirtschaftsrat, welcher durch die Verordnung vom 17. November 1880 geschaffen wurde und als beratendes Organ den Staatsbehörden zur Seite stehen und wichtigere, das wirtschaftliche Leben betreffende Gesetzentwürfe begutachten soll. Derselbe besteht aus 75 auf fünf Jahre berufenen Mitgliedern, von denen 45 aus der doppelten Anzahl der von den Handelskammern, kaufmännischen Korporationen und landwirtschaftlichen Vereinen vorzuschlagenden Personen, die übrigen von der Staatsregierung unmittelbar ernannt werden. Er zerfällt unter dem Vorsitz der Minister für Handel, öffentliche Arbeiten und Landwirtschaft in drei durch ständige Ausschüsse vertretene Sektionen für Handel, Gewerbe, Forst- und Landwirtschaft.

---

1. Abschnitt.

Grundbesitz und Urproduktion.

§ 79.

Die Grundentlastung und die sogen. Agrargesetzgebung.[1]

I. Begriff und Umfang der Grundentlastung und Agrargesetzgebung.

Die mittelalterliche (ständische oder feudale) Staats- und Rechtsordnung beruhte, was die rechtliche Stellung des ländlichen Grundbesitzes anlangt, hauptsächlich auf zwei Momenten: 1. der Scheidung des großen, als Guts- und Grundherrschaften organisierten Besitzes von den bäuerlichen Besitzungen und der privilegierten Stellung der Gutsherrschaften, von welchen der bäuerliche Besitz und der Bauernstand fast in allen Gegenden Deutschlands rechtlich und wirtschaftlich abhängig war; 2. der aus der ursprünglichen Ansiedelungsweise entstandenen Feldgemeinschaft mit Flurzwang und der damit in Zusammenhang stehenden gemeinsamen Nutzung von Allmenden, Markgütern u. s. w.

Mit der Entstehung einer neuen Gesellschafts- und Staatsordnung mußte nun zunächst die bevorzugte politisch-staatsrechtliche Stellung der Grundherrschaften unverträglich erscheinen; der Staat konnte es auf die Dauer nicht dulden, daß Befugnisse, welche im Begriffe der Staatsgewalt liegen und daher nur im Namen des Staats durch seine Vertreter ausgeübt werden können, wie Polizei und Gerichtsbarkeit, als Zugehörungen eines Grundstückes oder Gutes

[1] Loening §§ 79-84; G. Meyer §§ 102—104; O. Gierke, Artikel „Ablösungskapitalien", „Ablösungssachen", „Agrarwesen", „Allmende", „Dismembration", „Gemeinheitsteilung" im Rechtslexikon. — Was die geschichtliche Entwickelung der Agrarverhältnisse und der Grundentlastung anlangt, so mögen hier aus der massenhaften Litteratur nur hervorgehoben werden: G. L. v. Maurer, Einleitung zur Geschichte der Mark-, Hof-, Dorf- und Stadtverfassung (1854), Geschichte der Markenverfassung in Deutschland (1856), Geschichte der Fronhöfe u. s. w., 4 Bde. (1862/63), Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland, 2 Bde. (1864/65); Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. I und II; Stein, Verwaltungslehre Teil VII; Judeich, Die Grundentlastung in Deutschland (1863); Meitzen, Agrarpolitik, in Schönberg's Jahrbuch I S. 669 bis 712. Einen kurzen Ueberblick gibt auch G. Meyer I § 102.

vom Eigentümer desselben als eigene Rechte behandelt wurden. Nicht minder mußte die Beseitigung der Abhängigkeit des bäuerlichen Grundbesitzes vom großen (adeligen) Grundbesitze aus staats- und volkswirtschaftlichen Gründen, insbesondere im Interesse der Bildung eines freien Bauernstandes, als unbedingt geboten erscheinen. Ebenso wurde die Aufhebung der Feldgemeinschaft mit allen ihren Folgen und die Aufteilung der Marken, Gemeindebesitzungen, Allmenden u. s. w. im Interesse der Förderung der Landwirtschaft und der Landeskultur begehrt, wenn auch dabei die Nachteile des Gemeinbesitzes etwas zu einseitig hervorgehoben wurden.

Die legislatorischen Maßregeln nun, durch welche diese Ziele erreicht werden sollten, heißt man gewöhnlich Agrargesetzgebung und die Durchführung der Agrargesetze bezeichnet man als Grundentlastung.[1]

Da es sich bei der Agrargesetzgebung im weitesten Sinne um eine Veränderung der ganzen Stellung des großen wie des mittleren und kleinen Grundbesitzes in staatsrechtlicher und privatrechtlicher Beziehung handelte, so kann man zur Agrargesetzgebung in diesem Sinne neben der Aufhebung der Steuerprivilegien vor allem auch die Beseitigung der gutsherrlichen Polizei und Gerichtsbarkeit aufführen. Diese Aufhebung, auf welche hier nicht weiter einzugehen ist, erfolgte in allen deutschen Staaten unmittelbar durch Gesetz und ohne Entschädigung.[2]

[1] Eine Zusammenstellung der verschiedenen sehr zahlreichen deutschen Ablösungsgesetze bringt G. Meyer a. a. O. auf S. 276—282. Hervorzuheben ist für Preußen das vielbesprochene Edikt vom 7. Oktober 1807, nach welchem mit dem Martinitage 1810 die Gutsunterthänigkeit (Leibeigenschaft) aufzuhören hatte, das Regulierungsedikt vom 14. September 1811 und zwei Gesetze vom 2. März 1850, daneben für die später erworbenen Landesteile noch verschiedene Spezialgesetze; das neueste Gesetz ist das vom 23. Mai 1885 für die hohenzollerischen Lande; für Bayern G. v 4. Juni 1848 und G. v. 28. April 1872; für Sachsen G. v. 17. März 1832, 15. Mai 1851 und 5. März 1879; für Württemberg G. v. 27., 28. u. 29. Okt. 1836 und 14. April 1848; für Baden G. v. 5. Okt. 1820, 28. Dez. 1831, 15. Nov. 1833, 10. April 1848 und 21. April 1849.

[2] In Preußen wurde die gutsherrliche Polizei in den Kreisordnungsprovinzen erst durch § 46 der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 beseitigt. In der Provinz Posen besteht die gutsherrliche Polizei gegenwärtig noch, wenn auch in geringem Umfange. Vgl. Stengel, Organisation S. 187 Note 1.

Selbstverständlicherweise sind auch alle aus der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei sich ergebenden Rechte und Ansprüche auf Leistungen persönlicher oder sachlicher Natur seitens der „Gutsunterthanen“ beseitigt worden.

Das Gleiche ist der Fall mit der Leibeigenschaft, Erbunterthänigkeit oder Hörigkeit, sowie den aus derselben hervorgegangenen persönlichen Diensten (Zwangsgesindedienst, Jagdfronden u. s. w.).

Abgesehen von der Beseitigung der öffentlich-rechtlichen Abhängigkeit des bäuerlichen Besitzes vom großen (adeligen) Grundbesitze handelte es sich nun auch noch darum, die wirtschaftlich-privatrechtliche Abhängigkeit des bäuerlichen Besitzes vom Großgrundbesitze aufzuheben. Zweierlei mußte in dieser Beziehung geschehen. Einmal mußte das sogen. geteilte Eigentum, welches in der Regel an den bäuerlichen Besitzungen bestand, in ein volles Eigentum der Bauern umgewandelt werden durch Wegfall des Obereigentums oder Eigentums des Grund- und Erbzinsherrn oder Erbverpächters, sowie des guts- oder grundherrlichen Heimfallrechts. Daraus folgte dann von selbst die durch keine guts- oder grundherrliche Einwilligung mehr beschränkte Freiheit der Verfügung über das bäuerliche Grundeigentum.

Ferner handelte es sich darum, die Abgaben und Dienste aufzuheben oder abzulösen, welche als Besitzveränderungsabgaben, Zehnten, Grundzinsen, Fronden u. dgl. auf den bäuerlichen Besitzungen und Besitzern zu Gunsten der Grund- und Gutsherren lasteten und auf den verschiedensten Entstehungsursachen beruhten.

Alle diese sogen. Reallasten wurden für ablösbar erklärt und abgelöst oder doch in periodische Geldleistungen umgewandelt.[1] Zu diesem Zwecke wurden die Besitzveränderungsabgaben auf Grund einer Durchschnittsberechnung ihres jeweiligen Anfalls auf einen jährlichen Wert reduziert und dann kapitalisiert; bei den Zehnten wurde der Jahreswert der Leistung auf Grund der Berechnung des durchschnittlichen Ertrags der letzten Jahre festgestellt und in Geld ver-

[1] Selbstverständlich fielen nicht in die Grundentlastung die öffentlich-rechtlichen Lasten und Dienste, wie z. B. die Gemeindedienste, Wegefronden u. s. w.



anschlagt; die Grundzinsen waren entweder Geldabgaben, dann konnte die Kapitalisierung sofort erfolgen, oder Naturalabgaben, dann mußte erst der Jahreswert auf Grund der Durchschnittspreise der zu leistenden Produkte berechnet werden.

Was endlich die Fronden anlangt, so konnten dieselben gemessene oder ungemessene sein, d. h. nach Quantität und Qualität feststehen oder nicht. Bei gemessenen handelte es sich lediglich um die Ermittelung des Geldwerts der Leistungen. Ungemessene mußten aber erst in gemessene verwandelt werden, entweder auf Grund einer Durchschnittsberechnung der letzten Jahre oder einer Sachverständigenschätzung.

Die Kapitalisierung der Grundlasten erfolgte in den verschiedenen Staaten nach einem sehr verschiedenen Maßstabe, der zwischen dem Zwölffachen und dem Fünfundzwanzigfachen schwankte.

Waren mit den Diensten und Abgaben Gegenleistungen des Berechtigten verbunden, so mußte natürlich auch deren Jahreswert in Geld festgestellt und vom Werte der Grundlast abgezogen werden, um das Ablösungskapital zu finden.

Nach manchen Gesetzen konnte die Abfindung auch in Land erfolgen.

II. Die Durchführung der Grundentlastung, Ablösungsbehörden, Ablösungsverfahren.

Zur Durchführung der Ablösung, welche sich als eine Art Enteignung darstellte, war der Natur der Sache nach in der Regel die Mitwirkung der staatlichen Behörden notwendig, welche entweder die Beseitigung der Reallasten und die Feststellung der Entschädigung zum Gegenstand hatte, beziehungsweise hat, oder sich auf letzteren Gegenstand beschränkte, sofern die Beseitigung der Last bereits im Gesetze ausgesprochen ist. Als Ablösungsbehörden sind nun in den verschiedenen Gesetzen entweder die gewöhnlichen Verwaltungsbehörden oder besondere Ablösungsbehörden aufgestellt worden. Ist das letztere geschehen, so besteht die unterste Instanz dieser Spezialbehörden gewöhnlich aus Kommissionen, welche aus einem Juristen und einem Wirtschaftsverständigen bestehen. Die zweite Instanz bilden die kollegialisch organisierten Generalkommissionen oder Spruchkollegien, die

oberste Instanz endlich wird durch das Oberlandeskulturgericht oder das Ministerium gebildet. [1]

Die Zuständigkeit dieser Behörden ist eine doppelte. Sie haben, beziehungsweise hatten die Leitung des Ablösungsverfahrens, gleichzeitig aber die Entscheidung der aus dem Ablösungsverfahren sich ergebenden Streitigkeiten über die Auslegung der Ablösungsgesetze u. s. w.

Dagegen gehören regelmäßig Streitigkeiten über den Bestand und den Umfang der abzulösenden Reallast vor die ordentlichen Gerichte.

Anlangend das Ablösungsverfahren, so wird dasselbe eingeleitet durch einen Antrag auf Ablösung (Provokation), welcher sowohl vom Berechtigten wie vom Verpflichteten gestellt werden kann (früher gewöhnlich bloß vom Verpflichteten) und nach manchen Gesetzen nur innerhalb einer bestimmten Präklusivfrist gestellt werden muß, beziehungsweise mußte, widrigenfalls die Reallast ohne Entschädigung wegfiel, beziehungsweise wegfällt.

Auf Grund des Ablösungsantrags findet eine Verhandlung mit den Beteiligten vor der Ablösungsbehörde statt zur Feststellung der unter denselben bestehenden Rechtsverhältnisse, Ermittelung des Geldwertes der Reallast und Festsetzung der Ablösungssummen. Auf Grund der Verhandlungen wird von der Behörde ein Ablösungsplan entworfen, gegen welchen die Beteiligten Einwendungen erheben können. Seinen Abschluß findet das Verfahren durch den Ablösungsrezeß, welcher von den Parteien unterzeichnet wird und von der höheren Behörde bestätigt werden muß.

---

[1] In Preußen bestanden auf Grund verschiedener älterer Gesetze und nach Maßgabe des § 16, beziehungsweise § 41 Abs. 2 des Landesverwaltungsgesetzes sieben Generalkommissionen, durch § 24 des Gesetzes vom 24. Mai 1885, betreffend die Zusammenlegung der Grundstücke im Geltungsgebiete des rheinischen Rechts, ist eine neue Generalkommission geschaffen worden, welche ihren Sitz in Düsseldorf hat (V.O. v. 20. Juni 1885). Der Wirkungskreis der Generalkommissionen umfaßt die gutsherrlichen und bäuerlichen Regulierungen, die Ablösungen und Gemeinheitsteilungen, erstreckt sich aber auch auf alle Entscheidungen in erster Instanz über Auseinandersetzungsstreitigkeiten ohne Unterschied des Gegenstandes. Mit Rücksicht darauf sind sie als kollegialisch organisierte Gerichtshöfe eingerichtet, das Verfahren ist durch Gesetz vom 18. Februar 1880 neu geregelt worden. Zweite Instanz bildet das Oberlandeskulturgericht, dritte Instanz das Reichsgericht (G. v. 24. April 1878 § 19 und kaiserl. V.O. v. 26. Sept. 1879).

Der Ablösungsrezeß stellt sich inhaltlich nicht als ein lediglich von der Behörde bestätigter Vertrag dar, sondern als ein Beschluß der Ablösungsbehörde, durch welchen das frühere, zwischen den Beteiligten bestandene Rechtsverhältnis beseitigt und durch ein neues ersetzt wird.

Zur Erleichterung der Durchführung des Ablösungsgeschäftes sind fast in allen deutschen Ländern staatliche oder provinzielle Ablösungskassen oder Rentenbanken gegründet worden,[1] welche die durch die Ablösungsrezesse festgestellten Ablösungskapitalien durch Aushändigung von Ablösungsobligationen oder Grundrentenbriefen auszahlten. Dadurch wurde der Pflichtige dem Berechtigten gegenüber von seiner Last befreit, andererseits aber verpflichtet, während eines gesetzlich fixierten Zeitraums an die Kasse eine Jahresrente (Zins und Amortisationsquote) zu zahlen.

III. Aufhebung des Lehensverbandes.

Wie der bäuerliche Grundbesitz in Bezug auf freie Veräußerlichkeit und Teilbarkeit gebunden und durch Abgaben und Dienste zu Gunsten des großen Grundbesitzes belastet war, so befand sich auch der große (adelige) Grundbesitz in einer ähnlichen Lage, insoweit derselbe dem Lehens- oder Fideikommißverbande unterlag oder Stammgutsqualität hatte. Auch in dieser Beziehung trat insofern eine Grundentlastung ein, als allenthalben der Lehensverband aufgehoben wurde. Die Lehen wurden in der Hand des Vasallen allodifiziert und damit fielen auch die sämtlichen Leistungen des Vasallen an den Herrn, insbesondere beim Eintritt eines Lehenfalls zu entrichtende Abgaben, hinweg.

Ausgenommen von der Allodifikation blieben nur die Staats- und Thronlehen.

Dagegen wurde nicht aufgehoben die Institution der Fideikommisse und Stammgüter.

---

[1] Vgl. z. B. für Preußen das Gesetz vom 2. März 1850 über die Errichtung von Rentenbanken und das Gesetz vom 17. Januar 1881 über die Wiederzulassung der Vermittelung der (bereits geschlossenen gewesenen) Rentenbanken für Bayern (G. v. 4. Juni 1848 Art. 7, Art. 25 ff. und G. v. 28. April 1872).

IV. Die Gemeinheitsteilungen.

Während es sich bei den sub I und II besprochenen Maßregeln um die Beseitigung der pivilegierten Stellung des großen Grundbesitzes gegenüber dem kleinen handelte und der sich aus dieser Stellung ergebenden rechtlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen, sind nun noch diejenigen Maßnahmen zu erörtern, welche die Beseitigung der aus der ursprünglichen Feldgemeinschaft und dem Flurzwang entsprungenen Institutionen zum Gegenstande hatten. Es handelte sich dabei um 1. die Teilung der Marken, Allmenden und des sonstigen Gemeinbesitzes von Gemeinden und anderen Korporationen; 2. die Aufhebung oder Ablösung der aus diesen Gemeinschaftsverhältnissen hervorgegangenen Dienstbarkeiten und sonstigen dinglichen Rechte. Die Gemeinheitsteilungen bezwecken die Verteilung von Ländereien, welche der gemeinschaftlichen Benutzung mehrerer Personen unterliegen, unter die Nutzungsberechtigten.

Von Gemeinheitsteilungen im engeren Sinne kann man nur da sprechen, wo das Gemeinland Korporationsvermögen ist, d. h. ein Eigentum einer Markgenossenschaft oder einer (politischen oder sogen. Real- beziehungsweise Nutzungs-) Gemeinde besteht. Die deutschen Gesetze behandeln aber häufig die Teilung von Besitzungen, welche im Miteigentum mehrerer Personen stehen und welche daher lediglich nach den Grundsätzen des Privatrechts zu teilen wären, ebenso wie die Gemeinheitsteilungen im engeren Sinne.

Um eine Gemeinheitsteilung herbeizuführen, genügt nach manchen Gesetzen der Antrag eines Berechtigten, andere Gesetze verlangen Majoritätsbeschlüsse der Berechtigten, beziehungsweise der Korporation.

Die Teilungen sind Realteilungen, d. h. jeder Berechtigte erhält seinen Anteil in Land zugeteilt nach Maßgabe der Größe seiner Berechtigung.

Die Durchführung der Gemeinheitsteilung erfolgt nicht durch Vertrag der Beteiligten, sondern durch Beschluß der kommunalen Aufsichtsbehörde, welcher die Bedeutung einer rechtsbegründenden und rechtsaufhebenden Verwaltungsverfügung hat.

Mit den Gemeinheitsteilungen ist sehr häufig die Zusammen-

legung von in Gemengelage befindlichen Grundstücken verbunden, über welche im nächsten Paragraphen zu handeln sein wird.[1]

§ 80.

Die Agrarverfassung der Gegenwart.

I. Die freie Verfügung über das Grundeigentum.

Nachdem die Grundentlastung fast in allen deutschen Ländern durchgeführt ist, gilt der Grundsatz, daß der Grundbesitz frei veräußerlich und teilbar ist. Von diesem Prinzip gibt es aber eine Anzahl von Abweichungen:

1. Soweit nach den einzelnen Landesgesetzen noch Lehen bestehen und Familienfideikommisse zulässig sind, unterliegen natürlich die im Lehens- oder Fideikommißverbande befindlichen Güter in Bezug auf Veräußerung und Teilung den für derartige Güter bestehenden gesetzlichen Beschränkungen und Vorschriften.

Die Errichtung von Familienfideikommissen bedarf nach den deutschen Gesetzen teils einer landesherrlichen, teils einer gerichtlichen Bestätigung, da die dem Fideikommißverbande unterliegenden Güter die freie Veräußerlichkeit verlieren.[2]

2. Nach manchen Gesetzen ist die freie Veräußerung und Teilbarkeit des bäuerlichen Besitzes insofern beschränkt, als eine Teilung von Gütern, namentlich wenn es sich um im Wege der Separation zusammengelegte Grundstücke handelt, unter ein gewisses Maß nicht zulässig ist, oder doch nur mit Genehmigung der Behörde erfolgen kann.

3. Nachdem die Erfahrung gezeigt hat, daß die strikte Durchführung des Grundsatzes der freien Veräußerlichkeit und Teilbarkeit des bäuerlichen Grundbesitzes zur starken Verschuldung desselben und stellenweise sogar zur Beseitigung eines kräftigen Bauernstandes geführt hat, so macht sich in der Gegenwart eine Bewegung zu Gunsten

[1] Wie die Reallasten sind auch verschiedene Servituten, namentlich Wald- und Weideberechtigungen, teils für aufgehoben, teils für ablösbar erklärt und dann in derselben Weise wie die Reallasten beseitigt worden.

[2] Lewis, Die in den deutschen Staaten bestehenden gesetzlichen Bestimmungen über die Familienfideikommisse, in Annalen (1879) Seite 465 ff.

einer Beschränkung der freien Teilbarkeit mittels Schaffung eines besonderen Erbrechts bei Bauerngütern geltend. Infolgedessen hat man nicht bloß die älteren Landesgesetze, welche bezüglich bäuerlicher Besitzungen eine von dem gemeinen Erbrecht abweichende Erbfolge statuiert hatten, bestehen lassen, sondern auch neue derartige Gesetze erlassen, sogen. Höfegesetze. Alle diese Gesetze beruhen auf dem Grundgedanken, daß durch die im Belieben der Besitzer der betreffenden Bauerngüter liegende Eintragung der Güter in ein Register, die sogen. Höferolle, dieselben dem gemeinen Erbrecht entzogen werden. Solange ein solches Gut in der Höferolle eingetragen ist, kann es, wenn ein Erbfall eintritt, nicht geteilt werden, sondern geht auf einen einzigen Erben, den Anerben, über, während die Miterben für ihre Anteile abgefunden werden.[1]

Während früher adelige Besitzungen, sogen. Rittergüter, nur von Adeligen und von Bürgerlichen mit besonderer landesherrlicher Genehmigung erworben und besessen werden konnten, umgekehrt aber auch Bauerngüter nur im Besitze und in Bewirtschaftung von Bauern sein sollten, sind gegenwärtig alle diese Unterschiede des Grundbesitzes gefallen. Es ist dies nicht nur durch die einzelnen Landesgesetze geschehen, sondern es hat auch das Reichsgesetz vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit in § 1 bestimmt, daß jeder Reichsangehörige das Recht hat, innerhalb des Bundesgebiets an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben.

Beschränkungen bestehen gegenwärtig nur noch insofern, als juristische Personen, namentlich die manus mortua, Grundeigentum nur mit obrigkeitlicher Genehmigung erwerben dürfen (die sogen. Amortisationsgesetze).

Die Entstehung von Reallasten ist auch gegenwärtig noch zulässig, nur die Begründung von unablöslichen Lasten ist nicht mehr gestattet.

Rechtsgeschäfte, durch welche ein sogen. geteiltes Eigentum an

---

[1] Vgl. die preuß. Höfegesetze für Hannover v. 2. Juni 1874 u. 20. Febr. 1884, für Lauenburg v. 21. Febr. 1881, für Westfalen v. 30. April 1882, für Brandenburg v. 13. Juli 1883, für Schlesien v. 24. April 1884. — v. Miaskowski, Das Erbrecht und die Grundeigentumsverteilung, 2 Bde. (1882—1884).

Grundstücken neu eingeführt werden soll, sind untersagt. Ebenso ist es nicht mehr zulässig, Güter in Erbpacht zu geben.

II. Die Zusammenlegung der Grundstücke.

Die Grundentlastung hatte neben ihrer staatsrechtlich-politischen Bedeutung auch den Zweck, eine möglichst wirtschaftliche Benutzung des freien landwirtschaftlichen Grundbesitzes zu ermöglichen. Denselben Zweck verfolgen die Gesetze, welche die Zusammenlegung (Separation, Verkoppelung, Arrondierung) von Grundstücken zum Gegenstande haben. Es handelt sich dabei darum, die Gemengelage der in landwirtschaftlicher Benutzung stehenden Grundstücke durch Neuordnung der Eigentumsverhältnisse der betreffenden Flur zu beseitigen. Sämtliche Grundstücke der Flur werden als eine Masse behandelt, aus welcher jeder Eigentümer nach Verhältnis des von ihm eingeworfenen Besitzes ein möglichst zusammenhängendes, die Bewirtschaftung erleichterndes Ganze in günstiger Lage erhält. Die Zusammenlegungen werden von den Verwaltungsbehörden (gewöhnlich den Ablösungsbehörden) durchgeführt, dürfen aber nur vorgenommen, beziehungsweise eingeleitet werden, wenn der gesetzlich bestimmmte Teil der beteiligten Grundeigentümer seine Zustimmung gegeben hat.

Die Zusammenlegung, beziehungsweise der dieselbe genehmigende, im einzelnen anordnende Beschluß bewirkt einen Eigentumsübergang, und zwar im Wege der Enteignung, welche sich jedoch von den gewöhnlichen Enteignungen dadurch unterscheidet, daß dieselbe in erster Linie wenigstens im Privatinteresse der Beteiligten erfolgt, durch Beschluß der Beteiligten selbst und nicht durch obrigkeitliche Anordnung herbeigeführt wird, und daß die Entschädigung nicht in Geld, sondern in Grundbesitz erfolgt.

III. Die Vermarkung der Grundstücke.

Dieselbe besteht in der Setzung von Grenzsteinen zwischen zwei Grundstücken zur Feststellung der Grenzen und Verhütung von Grenzstreitigkeiten. Sie setzt voraus, daß die Grenze durch Vertrag oder Urteil feststeht. Sie kann erfolgen durch Privatpersonen auf Grund einer Vereinbarung. In manchen Ländern sind aber besondere Gemeindeorgane, Feldgeschworene, Siebener, Märker u. s. w. aufgestellt,

welche auf Verlangen der Beteiligten die Vermarkung vornehmen und derselben den Charakter einer öffentlichen Beurkundung geben.

§ 81.

Landwirtschaft und Viehzucht.[1]

I. Landwirtschaftspolizei.

Dieselbe bezweckt den Schutz des landwirtschaftlichen Betriebs gegen rechtswidrige Eingriffe von Personen und gegen schädliche Natureinflüsse (insbesondere Beschädigungen und Zerstörungen von Pflanzen durch Insekten), in letzterer Hinsicht in der Weise, daß die Landwirte durch behördliche Vorschriften gezwungen werden, gewisse Schutzmaßregeln zu ergreifen. Demgemäß kommen hier in Betracht:

1. Die feld- und flurpolizeilichen Vorschriften, welche sowohl Beschädigungen von Grundstücken, Pflanzungen und Bodenfrüchten durch Personen und unbeaufsichtigtes Vieh erleiden können, als auch auf Entwendungen von landwirtschaftlichen Produkten. Diese Vorschriften, welche sich teils in umfassenden Feld- (und Forst-)Polizeigesetzen, z. B. das preußische Feld- und Forstpolizeigesetz vom 1. April 1880, teils in den Straf- und Polizeistrafgesetzbüchern, teils in einzelnen Spezialgesetzen finden, sind strafrechtlichen und privatrechtlichen Inhalts. Sie bedrohen nämlich die in Rede stehenden Handlungen mit Polizeistrafe und regeln außerdem die Pflicht der Entschädigung gegenüber dem beschädigten Grundeigentümer, welchem in der Regel das Recht der eigenmächtigen Pfändung eingeräumt ist.[2] Für den Feld- und Flurschutz sind besondere Feld- oder Flurhüter von den Gemeinden aufgestellt, welche den Charakter polizeilicher Exekutivbeamten mit dem Rechte der Pfändung besitzen und insbesondere Feld- und Flurfrevel zur Anzeige zu bringen haben. Die Aburteilung der Feld- und Flurfrevel ist Sache der Gerichte (Amtsgerichte), welche diese Sachen in einem einfacheren be-

---

[1] Loening §§ 92—97; G. Meyer §§ 111—114. — Vgl. auch v. d. Goltz, Landwirtschaft, in Schönberg's Jahrbuch I S. 541—669.

[2] Ueber die gegenseitige Verfolgung von Feld- und Forstfreveln haben die deutschen Staaten vielfach miteinander Verträge abgeschlossen. Vergleiche Hue de Grais § 340 Note 66.

sonders geregelten Verfahren verhandeln und entscheiden (E.G. z. Str.Pr.O. § 3).

2. Die Vorschriften, welche die **Vertilgung von der Landwirtschaft schädlichen Insekten, Käfern u. s. w. bezwecken:**[1] a) nach § 368[2] des Reichsstrafgesetzbuchs kann das Abraupen der Bäume durch gesetzliche oder polizeiliche Vorschrift angeordnet und ebenso kann nach einzelnen Landesgesetzen die Vertilgung schädlicher Pflanzen und Tiere durch Polizeiverordnungen angeordnet werden; b) die Maßregeln gegen den den Kartoffelbau bedrohenden Koloradokäfer (kaiserl. V.O. v. 26. Febr. 1875 und verschiedene landesgesetzliche Vorschriften); c) Maßregeln gegen die Reblaus (R.G. v. 6. März 1875 u. 3. Juli 1883 und V.O. v. 4. Juli 1883, betr. das Verbot der Einfuhr und Ausfuhr von Pflanzen und sonstigen Gegenständen des Wein- und Gartenbaues, internationale Reblauskonvention vom 3. Nov. 1881). — Die sub b und c erwähnten Gesetze ordnen teils amtliche Ermittelungen über das Vorhandensein der fraglichen Insekten an, teils polizeiliche Maßnahmen zur Vertilgung derselben, Absperrung von Grundstücken, Vernichtung von Kulturen, Desinfektion des Bodens u. s. w. nach Umständen unter Gewährung einer Entschädigung aus Staats- oder Gemeindemitteln.

II. Landwirtschaftspflege.

Gegenwärtig ist der Betrieb des landwirtschaftlichen Gewerbes nicht bloß an sich völlig freigegeben, sondern es ist auch, nachdem die früheren Feldsysteme, welche eine obrigkeitliche Ordnung der Landwirtschaft für jede Gemeinde mit sich brachten, beseitigt sind, kein Landwirt gezwungen, seinen Grundbesitz in einer bestimmten Weise zu bebauen und zu bewirtschaften. Wohl aber ist eine positive Förderung der Landwirtschaft möglich durch mancherlei vom Staate entweder hervorgerufener oder unterstützter Einrichtungen, wie z. B. Musterwirtschaften und landwirtschaftliche Versuchsstationen, ferner aber auch durch Hebung des landwirtschaftlichen Vereins- und Genossenschaftswesens, insbesondere für Bewässerungen und Entwässerungen

---

[1] Von Bedeutung sind in dieser Hinsicht auch die Vorschriften, welche den Schutz der nützlichen Vögel bezwecken. (Vgl. z. B. R.Str.G.B. § 368[11].) Vgl. **Leuthold**, Artikel „Vogelschutz" im R.L. III, 1153.

(vgl. § 83), durch landwirtschaftliche Unterrichtsanstalten (vgl. § 72 u. 73) und das landwirtschaftliche Kreditwesen (vgl. § 90).

III. Maßregeln im Interesse der Viehzucht.

Auf diesem Gebiete sind zu erwähnen:

1. Veranstaltungen zur Sicherung der Nachzucht des Rindviehs und der Pferde. Dieselben sind teils thatsächlicher Natur, wie die Errichtung von Landgestüten, die Veranlassung oder Unterstützung von Ausstellungen, die Einführung von Rassetieren u. s. w., teils handelt es sich um die Rechtsvorschriften, welche eine gute Züchtung der wichtigsten Nutz- und Zugtiere bezwecken. In dieser Hinsicht bestimmt zunächst § 56b Abs. 2 der Reichsgewerbeordnung, daß die Landesregierungen das Umherziehen mit Zuchthengsten zur Deckung von Stuten untersagen oder Beschränkungen unterwerfen können. Im übrigen bestehen in den einzelnen deutschen Staaten sogen. Körordnungen, nach welchen zur Deckung der Stuten nur die Hengste des Landgestüts und diejenigen im Besitze von Privatpersonen befindlichen Hengste verwendet werden dürfen, für welche auf Grund einer durch Sachverständige vorgenommenen Untersuchung sogen. Körscheine von der Behörde ausgestellt worden sind. Für Zuchtstiere ist ebenfalls häufig eine Körung vorgeschrieben.

2. Maßregeln gegen Viehseuchen.[1] Die einschlägigen teils landesgesetzlichen, teils auf Grund des Art. 4[15] der Reichsverfassung erlassenen reichsgesetzlichen Vorschriften beziehen sich entweder nur auf eine einzelne Seuche, wie die Reichsgesetze vom 7. April 1869 und 21. Mai 1878 über die Rinderpest, oder alle Viehseuchen, wie das Reichsgesetz vom 23. Juni 1880 über die Abwehr und Unterdrückung der Viehseuchen (mit Ausnahme der Rinderpest) und die auf Grund desselben erlassenen Ausführungsgesetze der einzelnen Staaten. Die Maßregeln, um welche es sich bei der Abwehr und Unterdrückung der Rinderpest und anderen Viehseuchen handelt, sind hauptsächlich Beschränkungen und Verbote der Einfuhr,[2] des Trans-

---

[1] Esser, Artikel „Viehseuchen" im H.L.; Göring, Die Veterinärpolizeiverwaltung, in Annalen (1881) S. 809 ff.; Jolly, Veterinärpolizei, in Schönberg's Handbuch II Seite 561 ff.

[2] Vgl. auch den hier einschlagenden § 328 des Reichsstrafgesetzbuchs.

ports und Handels mit totem oder lebendem Rindvieh, Schafen, Ziegen, Häuten u. s. w., Anordnung einer Rindviehkontrolle im Grenzgebiete, Absperrung einzelner Gehöfte und Ortschaften, Tötung der erkrankten, unter Umständen auch gesunder Tiere, Desinfektion von Gebäuden und Transportmitteln, Vernichtung von Gegenständen, welche mit den erkrankten Tieren in Berührung gekommen sind, u. s. w. Für die auf Grund der Rinderpestgesetze infolge Anordnung der Behörde getöteten Tiere, vernichteten Sachen und der zum Verscharren der getöteten Tiere u. s. w. enteigneten Grundstücke wie auch für die nach rechtzeitig erfolgter Anzeige des Besitzers gefallenen Tiere leistet die Reichskasse Entschädigung. Ebenso wird auf Grund des § 57 des Reichsgesetzes vom 23. Juni 1880 den Eigentümern der auf polizeiliche Anordnung getöteten und der nach dieser Anordnung an der Seuche gefallenen Tiere Entschädigung des gemeinen Werts der Tiere gewährt. Zur Entschädigung verpflichtet ist der Einzelstaat, welcher aber durch Landesgesetz die Verpflichtung auf Kommunalverbände oder andere Personen übertragen kann.[1]

3. Das Veterinärwesen[2] umfaßt diejenigen Verwaltungsmaßregeln, welche die Heilung der Tierkrankheiten zum Gegenstande haben. Die Thätigkeit des Staats äußert sich vor allem in der Sorge für das tierärztliche Personal, welches seine wissenschaftliche Vorbildung in besonderen Tierarzneischulen erhält. Im übrigen ist die Ausübung der Tierheilkunde durch § 29 der Reichsgewerbeordnung freigegeben; nur diejenigen Personen, welche sich als Tierärzte oder mit einem gleichbedeutenden Titel bezeichnen wollen oder seitens des Staats oder einer Gemeinde als solche anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden sollen, bedürfen einer Approbation, welche auf Grund eines Befähigungsnachweises nach Maßgabe der Vorschriften des Bundesrats erteilt wird. Zur Unterstützung der Verwaltungsorgane bei Ausübung derjenigen Befugnisse, welche tech-

[1] Das Reichsgesetz vom 25. Februar 1876 hat ferner allen Eisenbahnverwaltungen die Pflicht auferlegt, Eisenbahnwagen, in welchen Pferde, Rindvieh, Schafe, Ziegen, Schweine u. s. w. befördert werden, zur Beseitigung der etwa vorhandenen Ansteckungsstoffe einer genügenden Desinfektion zu unterwerfen.

[2] Esser, Artikel „Veterinärwesen" im R.L.; Göring a. a. O. S. 866 ff.

nische Kenntnisse auf dem Gebiete der Tierheilkunde voraussetzen, sind denselben Tierärzte in amtlicher Stellung beigegeben.

IV. Die Vertretung der landwirtschaftlichen Interessen.

Die Vertetung der Interessen der Landwirtschaft wird zunächst durch die in den verschiedenen Staaten organisierten landwirtschaftlichen Vereine bethätigt. Außerdem bestehen in einzelnen Staaten besondere Kollegien, welche als technischer Beirat für das mit der Verwaltung der landwirtschaftlichen Angelegenheiten betraute Ministerium fungieren, wie z. B. in Preußen das Landesökonomiekollegium (Regulativ v. 24. April 1878), in Württemberg die Zentralstelle für Landwirtschaft.

§ 82.

Die Forstwirtschaft.[1]

I. Das öffentliche Recht der Forstwirtschaft.

Aus historischen Gründen ist in Deutschland ein großer Teil der Waldung im Eigentum des Staats, welcher allen Anlaß hat,

[1] Loening §§ 100—103; G. Meyer I § 115; Helferich, Die Forstwirtschaft, in Schönberg's Handbuch I S. 712 ff.; E. Meier, Artikel „Forstpolizei", und Schenkel, „Forstschutzpersonal", „Forstservituten", „Forstsicherheitspolizei", „Forststrafrecht", „Forststrafverfahren", „Forstwirtschaftspolizei", „Waldgenossenschaften" im R.L. — Was die Entwickelung des öffentlichen Forstrechts anlangt, so mag hier nur darauf hingewiesen werden, daß die Waldungen, welche in älterer Zeit entweder zur gemeinen Mark oder zum Königsgute gehört hatten, im Mittelalter zum großen Teile in das Eigentum der Landesherren übergegangen oder grundherrlich geworden waren. Seit dem 16. Jahrhundert nahmen die Landesherren die Forsthoheit (Forstregal) in Anspruch und mischten sich teils im Interesse der Erhaltung des Waldes, teils um Beeinträchtigungen der Jagd vorzubeugen, in die Verwaltung der Privat- und Markforsten, deren Bewirtschaftung durch zahlreiche Forstordnungen geregelt wurde. Im Anfange dieses Jahrhunderts machte sich der Grundsatz der wirtschaftlichen Freiheit auch in Bezug auf die Forstwirtschaft geltend, die früheren polizeilichen Beschränkungen wurden zum großen Teile aufgehoben, und den Eigentümern wurde möglichste Freiheit in Bezug auf Behandlung und Bewirtschaftung des Landes eingeräumt. Dieser Standpunkt war auf die Dauer nicht haltbar, und eine Anzahl im Laufe dieses Jahrhunderts erlassener Forstgesetze (vgl. die Zusammenstellung bei G Meyer I S. 325 ff.) hat wieder verschiedene Einschränkungen der privatrechtlichen Befugnisse eingeführt.



diesen Besitz aus volkswirtschaftlichen Gründen sich zu erhalten. Abgesehen davon nämlich, daß der Waldbesitz ein langsam und nicht hoch rentierendes Kapital darstellt, das sich vorzüglich zum Staatsgut eignet, kann der Verwüstung der Wälder, welche nach Erfahrung und Wissenschaft die bedenklichsten Folgen für das Klima und damit für die ganze Volkswirtschaft hat, am besten dadurch vorgebeugt werden, daß der Staat selbst einen möglichst großen Teil des mit Wald bestandenen Bodens besitzt. Die Verwaltung der Staatsforsten, welche durch besondere Staatsforstbeamte besorgt wird, bildet einen Teil der staatlichen Finanzverwaltung, wenn dieselbe auch nicht ausschließlich nach finanziellen Gesichtspunkten, sondern auch unter entsprechender Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Waldes zu erfolgen hat. Dieselbe ist daher hier nicht weiter zu berücksichtigen; dagegen sind diejenigen Rechtsvorschriften darzustellen, durch welche die Bewirtschaftung derjenigen Waldungen, welche sich im Eigentum von Privatpersonen, Gemeinden, Korporationen oder Stiftungen befinden, im öffentlichen Interesse Beschränkungen unterworfen sind und welche forstmäßige Bewirtschaftung der Waldungen, sowie den Schutz des Waldes gegen Beschädigungen, Entwendungen u. s. w. bezwecken. Die Gesamtheit dieser Vorschriften bildet das öffentliche Recht der Forstwirtschaft oder die Forstpolizei und Forstwirtschaftspolizei, welche von den staatlichen Forstbehörden unter Mitwirkung der Behörden der allgemeinen Landesverwaltung gehandhabt wird.

II. Oeffentlich-rechtliche Beschränkungen des Waldeigentums und der Forstberechtigten.

Hinsichtlich der Beschränkungen des Waldeigentums sind zu unterscheiden die Gemeinde-, Körperschafts- und Stiftungswaldungen einerseits und die Privatwaldungen andererseits.

1. In Bezug auf Gemeinde- und Körperschaftswaldungen[1] gilt entweder das Beförsterungssystem oder das System

[1] In Preußen ist für die sechs (jetzt sieben) östlichen Provinzen das Gesetz vom 14. August 1876, betreffend die Verwaltung der den Gemeinden und öffentlichen Anstalten gehörigen Waldungen, erlassen; durch Gesetz vom 14. März 1881 (§ 2) sind sodann den Gemeinden

der staatlichen Aufsicht. Nach dem Beförsterungssystem, welches zuerst in Frankreich durch die Ordonnanz vom Jahre 1669 [1] eingeführt wurde und auch in einzelnen deutschen Staaten Eingang fand (Baden, Hessen, Kurhessen, Nassau, Teile von Hannover, hohenzollerische Lande und einzelne kleinere Staaten), beziehungsweise in Elsaß-Lothringen bestehen blieb, erfolgt die Bewirtschaftung der Waldungen durch die Organe der Staatsforstverwaltung oder durch besondere vom Staate aufgestellte Kommunalförster nach den für die Bewirtschaftung der Staatswaldungen geltenden Grundsätzen gegen Ersatz der Verwaltungskosten durch die Gemeinden und Körperschaften. Nach dem System der staatlichen Aufsicht, welches in den übrigen oben nicht erwähnten Teilen von Preußen und den sonstigen deutschen Staaten in Kraft ist, können die Gemeinden u. s. w. ihre Waldungen selbst bewirtschaften und verwalten, aber die Staatsbehörden haben dabei mitzuwirken und dafür Sorge zu tragen, daß der Betrieb sich innerhalb der Grenzen der Nachhaltigkeit bewegt und der Bestand des Waldes nicht gefährdet wird. Demgemäß ist die staatliche Zustimmung zu Rodungen und Veräußerungen zu erholen und die Bewirtschaftung der Waldungen nach von der Regierung zu genehmigenden Betriebs- oder Wirtschaftsplänen zu führen. Zur Ausführung dieser Wirtschaftspläne müssen die Gemeinden u. s. w. die erforderlichen technisch gebildeten Forstbeamten anstellen, wie ihnen auch die Pflicht obliegt, für das nötige Schutzpersonal zu sorgen. Nach manchen Gesetzen können die Gemeinden angehalten werden, im Interesse der Landeskultur unkultivierte zu landwirtschaftlicher Nutzung nicht geeignete Grundstücke mit Holz anzupflanzen (vgl. z. B. preußisches G. v. 14. August 1876 §§ 8 und 9).

2. Die Privatwaldungen. Den Privatpersonen sind hinsichtlich ihrer Waldungen im Interesse der Landeskultur ebenfalls ver-

---

in betreff der staatlichen Beaufsichtigung der Waldungen gleichgestellt worden Real- und Nutzungsgemeinden, Markgenossenschaften, Hökerschaften u. s. w., welche Holzungen besitzen, die zur forstmäßigen Bewirtschaftung sich eignen.

[1] Das durch Colbert veranlaßte Edikt vom 12. August 1669 sur les eaux et forêts enthält ein vollständiges Forstgesetz, welches den Waldeigentümern im öffentlichen Interesse weitgehende Beschränkungen auferlegte, die zum Nachteile der Forstwirtschaft während der Revolution beseitigt wurden.

schiedene Beschränkungen auferlegt, jedoch ist ihnen grundsätzlich freie Verfügung über ihre Waldungen gestattet. Infolgedessen haben sie das Recht, ihre Waldungen selbst und nach Betriebsplänen, welche einer staatlichen Genehmigung nicht unterliegen, zu bewirtschaften. Dagegen sind durchweg Rodungen nur mit Genehmigung der Staatsbehörde zulässig, ferner ist nach einigen Gesetzen eine den Wald verwüstende oder gefährdende Bewirtschaftung verboten. Die Behörden können gegen den Waldbesitzer mit Strafen vorgehen und denselben auch in der Verfügung über den Wald beschränken. Ebenso sind nach manchen Gesetzen die Waldbesitzer verpflichtet, die zur Holzzucht geeigneten Waldblößen aufzuforsten. Eigentümliche Bestimmungen enthält das preußische Gesetz vom 6. Juli 1875, welches die Bildung von Waldgenossenschaften zum Zwecke gemeinschaftlichen Forstschutzes oder zum Zwecke gemeinschaftlicher forstmäßiger Bewirtschaftung nach einheitlichem Wirtschaftsplane auch gegen den Willen der Eigentümer kleiner, in Gemengelage sich befindender Waldgrundstücke ermöglicht. Die Waldgenossenschaften sind öffentliche Korporationen, deren Waldungen den gesetzlichen Vorschriften über Gemeindewaldungen unterliegen. Die Auflösung einer Waldgenossenschaft bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (des Waldschutzgerichts).

Besondere Vorschriften gelten hinsichtlich der sogen. Schutzwaldungen, d. h. derjenigen Waldungen, deren Erhaltung im Interesse der Landeskultur und insbesondere zur Abwehr der durch Naturereignisse drohenden Gefahren (Versandungen, Ueberschwemmungen, Verminderung des Wasserstands, Veränderung des Klimas u. s. w.) geboten ist. Derartige Waldungen können entweder gar nicht oder nur unter gewissen Voraussetzungen mit Genehmigung der Behörde gerodet werden. Auch kann die Anlegung von Schutzwaldungen nach dem preußischen Gesetz vom 6. Juli 1865 angeordnet werden.[1]

Wie die Eigentümer, so sind auch die Forstberechtigten im öffentlichen Interesse mancherlei Beschränkungen in Bezug auf

[1] Zu erwähnen sind hier auch die beiden französischen, in Elsaß-Lothringen noch in Geltung stehenden Gesetze vom 28. Juli 1860 über die Wiederbewaldung (reboisement) der Berge und vom 8. Juli 1864 über die Berasung (gazonnement) der Berge.

die Ausübung ihrer Rechte, welche unter Umständen auch gegen Entschädigung ermäßigt werden können, unterworfen.

III. Der Forstschutz.

Der Forstschutz umfaßt alle Maßregeln, welche den Schutz des Waldes gegen Naturereignisse und gegen gefährliche wie rechtswidrige Handlungen von Menschen bezwecken. In ersterer Hinsicht können die Forstbehörden insbesondere die Entfernung schädlicher Insekten anordnen, im übrigen ist das Feuermachen im Walde verboten, die Errichtung von Feuerstellen innerhalb oder in nächster Nähe des Waldes besonderen Beschränkungen unterworfen u. s. w. Das Forstpolizeistrafrecht enthält die entsprechenden Strafdrohungen gegen derartige, den Wald gefährdende Handlungen, während das Forststrafrecht Strafdrohungen gegen rechtswidrige Verletzungen des Waldeigentums durch Entwendung (Forst- oder Holzdiebstahl), Sachbeschädigung oder unbefugte Benutzung enthält (z. B. das preußische G. v. 15. April 1878, betreffend den Forstdiebstahl, und Feld- und Forstpolizeigesetz v. 1. April 1880). Die Aburteilung dieser Strafsachen gehört vor die Gerichte (Amtsgerichte), kann jedoch ebenso wie die der Feldfrevel nach § 3 des Einführungsgesetzes zur Reichsstrafprozeßordnung in einem einfacheren besonderen Verfahren erfolgen. Zum Zwecke des Forstschutzes besteht ein besonderes, vom Staate oder doch unter seiner Genehmigung oder Aufsicht aufgestelltes Forstschutzpersonal, welches unter besonderem strafrechtlichen Schutz steht (R.Str.G.B. § 117).[1]

§ 83.

Die Jagd.[2]

I. Das Jagdrecht.

Das Jagdrecht ist die Befugnis, in einem bestimmten Bezirke die Jagd auszuüben, d. h. solche im Zustande natürlicher Freiheit

[1] Vgl. auch das preußische Gesetz vom 31. März 1851 über den Waffengebrauch der Forst- und Jagdbeamten.

[2] Loening § 98; G. Meyer I § 116 (Note 7 enthält eine Zusammenstellung der deutschen Jagdgesetze, hinzuzufügen sind für Elsaß-Lothringen die Gesetze vom 3. Mai 1844, 7. Februar 1881 und 7. Mai 1883); Jolly, Jagdpolizei, in Schönberg's Handbuch II S. 565 ff.; Brunner,

sich befindende Säugetiere und Vögel, welche als jagdbare gelten, ausschließlich sich anzueignen. Welche Tiere als jagdbare zu bezeichnen sind, ergibt sich aus den betreffenden Jagdgesetzen oder dem Herkommen. Die nicht jagdbaren Tiere können von jedermann occupiert werden, sofern nicht die zum Schutz nützlicher Vögel erlassenen Vorschriften in Betracht kommen. Die Grundsätze über die Berechtigung zur Jagd, die Uebertragung dieses Rechts, wie auch über die Verpflichtung zum Ersatz des Wildschadens gehören dem Privatrecht an; Streitigkeiten über diese Gegenstände sind daher durch die ordentlichen Gerichte zu entscheiden. Die Ausübung des Jagdrechts ist jedoch im Interesse der öffentlichen Sicherheit wie der Erhaltung eines mit der Landeskultur verträglichen Wildstandes verschiedenen Beschränkungen unterworfen, welche das *Jagdpolizeirecht* ausmachen.

II. Die Ausübung der Jagd.

Nachdem in allen deutschen Staaten das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden beseitigt ist, erscheint das Jagdrecht als Ausfluß des Grundeigentums. Dem Grundeigentümer ist jedoch die *eigene* Ausübung dieses Rechts nur gestattet: a) auf Besitzungen, welche eine eigene Gemarkung bilden; b) auf zusammenhängenden Grundbesitzungen von einem bestimmten Minimalumfang (100—300 Morgen,

Artikel „Jagdrecht" im R.L.; *Wagner*, Die preußische Jagdgesetzgebung (1883).— Was die Geschichte des Jagdrechts anlangt, so stand die Ausübung der Jagd nach älterem deutschen Recht den Grundeigentümern zu, in der gemeinen Mark konnte sie von jedem Genossen ausgeübt werden. Die deutschen Könige und später die Landesherren machten aber einzelne Waldungen zu Bannforsten, in welchen das Jagen bei Strafe des Banns verboten war. Später bildete sich ein Jagdrecht der Grundherren auf den Besitzungen ihrer Hintersassen aus. Ueberhaupt galt das Jagdrecht als ausschließliches Vorrecht der Landes- und Grundherren und höchstens noch der städtischen Bürger. Seit dem 16. Jahrhundert entwickelte sich noch der Begriff des landesherrlichen *Jagdregals*, auf Grund dessen die Landesherren die Ausübung der Jagd oder doch der „hohen" Jagd in ihrem ganzen Territorium als ihr Recht beanspruchten, während den Grundherren grundsätzlich nur die niedere Jagd zustand. Nach dem Vorgange Frankreichs ist jedoch auch in den deutschen Staaten (seit dem Jahre 1848) das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden und das Jagdregal beseitigt worden, und ist eine Regelung der Ausübung des prinzipiell anerkannten Jagdrechts der Grundeigentümer von öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten aus erfolgt.

beziehungsweise 15, 75—166 ha); c) in eingefriedigten Besitzungen; d) auf Seen, Inseln und Fischteichen. Im übrigen ist die Jagd entweder den Gemeinden oder besonderen Jagdgenossenschaften übertragen, welche sich aus sämtlichen jagdberechtigten Grundeigentümern einer Gemeinde, beziehungsweise eines Bezirks zusammensetzen. Die Gemeinde oder Jagdgenossenschaft kann die Jagd entweder verpachten oder durch einen angestellten Jäger beschießen oder ruhen lassen. Der Ertrag der Jagd wird unter die beteiligten Grundeigentümer nach Verhältnis der Grundfläche verteilt.

Im Interesse der allgemeinen Sicherheit muß jeder, welcher die Jagd ausüben will, einen Jagdschein (Jagdkarte, Jagdpaß) lösen, welcher gegen Zahlung einer bestimmten Abgabe von der Polizeibehörde für je ein Jahr ausgestellt wird, aber gewissen Personen (z. B. solchen, welche unter Polizeiaufsicht stehen) versagt werden muß oder darf, beziehungsweise wieder entzogen werden kann.[1] Die Jagd muß durch die Berechtigten „pfleglich" ausgeübt werden. Zu diesem Zwecke sind die Hege- oder Schonzeiten eingeführt, während welcher Wild bestimmter Art nicht geschossen, auch Wildpret nicht feilgehalten und verkauft werden darf. Dieselben sind entweder gesetzlich bestimmt oder werden alljährlich auf dem Verordnungswege festgesetzt. Mitunter sind auch bestimmte Fangarten des Wildes verboten.

§ 84.

Die Fischerei.[2]

I. Die Fischerei und ihre verschiedenen Arten.

Die Fischerei, d. h. die auf Gewinnung von Fischen und anderen nicht jagdbaren Wassertieren gerichtete Thätigkeit wird entweder auf

[1] Wer ohne Jagdschein jagt, auch wenn er jagdberechtigt ist, begeht eine Jagdpolizeiübertretung; wer dagegen unbefugterweise die Jagd ausübt, ist wegen Jagdvergehens strafbar (R.-Str.G.B. §§ 292—295). — Der Jagdschutz wird gewöhnlich durch die Forstschutzbeamten ausgeübt; jedoch können auch besondere Jagdschutzbeamte (selbst von Privaten mit behördlicher Genehmigung) aufgestellt werden, welche in Bezug auf strafrechtlichen Schutz und die Befugnis zum Waffengebrauche den Forstschutzbeamten gleichstehen.

[2] Loening § 99; G. Meyer I § 117 (S. 340 Note 5 findet sich eine Zusammenstellung der deutschen Fischereigesetze, unter welchen das preußische Gesetz vom 30. Mai 1874 mit Abänderungsgesetz vom 30. März

der See oder in Binnengewässern ausgeübt; danach unterscheidet man die Hochseefischerei, die Küstenfischerei und die Binnenfischerei.[1]

1. Die Hochseefischerei. Auf offener See steht die Fischerei jedermann frei ohne Rücksicht auf seine Staatsangehörigkeit, da das Meer, abgesehen von den Küstengewässern, keiner Staatsgewalt unterworfen ist. Dagegen kann jeder Staat Vorschriften über die Hochseefischerei erlassen, welche für seine Angehörigen bindend sind. Auf Grund des Reichsgesetzes vom 4. Dezember 1876, betreffend die Schonzeit der Robben, ist denn auch mit Zustimmung des Bundesrats eine kaiserliche Verordnung vom 29. März 1877 ergangen, welche den Robbenfang in den nördlichen Meeren vom 3. April verbietet. Außerdem ist zwischen dem Deutschen Reich, Großbritannien, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Dänemark am 2. Mai 1882 ein Vertrag abgeschlossen worden, betreffend die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee außerhalb der Küstengewässer, welcher den Zweck hat, die Nachteile und Beschädigungen, welche sich bisher die Hochseefischerei der verschiedenen Nationen bei Ausübung der Fischerei gegenseitig zugefügt hat, für die Zukunft zu beseitigen.

2. Die Küstenfischerei. In Küstengewässern, welche nach der internationalen Fischereikonvention vom 6. Mai 1882 Art. 2 das Gebiet bis zu drei Seemeilen Entfernung, vom niedrigsten Wasserstand der Ebbe aus gerechnet, umfassen und zu welchen nach preußischem Recht auch die Haffe der Ostsee und die größeren Ströme in ihren untersten Teilen vor der Mündung in das Meer gehören (G. v. 30. März 1874 § 3), haben nur Reichsangehörige das Recht, zu fischen, wenn die Fischerei nicht durch Gesetz oder Staatsvertrag freigegeben ist. Deshalb bedroht auch § 296a des Reichsstrafgesetzbuchs

1880 das bedeutendste ist; in Elsaß-Lothringen gelten noch die französischen Gesetze vom 15. April 1829, 6. Juni 1840 und 31. Mai 1865 und das Gesetz vom 24. Dezember 1876, betreffend die Festsetzung von Fischereischonstrecken); Schenkel, Artikel „Fischereigenossenschaft", und E. Meier, Artikel „Fischereiordnungen" im R.L.; Benecke, Fischerei, in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) II Nr. XVI.

[1] Die sogen. geschlossenen Gewässer, d. h. diejenigen künstlichen oder natürlichen, jedoch der Verbindung mit anderen entbehrenden Gewässer, welche sich im Privateigentum befinden, kommen hier nicht in Betracht, weil die Fische in solchen Gewässern im Eigentum des Grundeigentümers stehen, der dieselben nach seinem Belieben gewinnen kann.

Ausländer, welche in deutschen Küstengewässern fischen, mit Strafe. Im übrigen beziehen sich die Vorschriften über Binnenfischerei im allgemeinen auch auf die Küstenfischerei.

3. Die Binnenfischerei. Dieselbe kann stattfinden in öffentlichen Gewässern oder in Privatgewässern. In öffentlichen Flüssen und Gewässern war das Fischen ursprünglich völlig freigegeben. Später wurde die Fischerei in den meisten Ländern landesherrliches Regal, welches im Wege spezieller Verleihung auf Privatpersonen übergehen konnte. Infolgedessen gehört auch nach den neueren Gesetzen das Fischen in öffentlichen Gewässern in der Regel nicht zu dem jedermann zustehenden Gemeingebrauch derselben, sondern ist dem Staate vorbehalten. In Privatgewässern waren ursprünglich die anliegenden Grundeigentümer zur Fischerei berechtigt und auch gegenwärtig gilt der Grundsatz, daß an den Privatflüssen die Fischerei den Uferbesitzern bis zur Mitte des Flusses zusteht. Jedoch bestehen an den Privatgewässern verschiedene Fischereiberechtigungen, welche sich teils auf grundherrliche Verhältnisse, teils auf die Markgenossenschaft zurückführen lassen.[1]

II. Fischereipolizeirecht.

Wie das Jagdrecht, so ist auch die Fischereiberechtigung eine privatrechtliche Befugnis. Die Ausübung derselben ist jedoch im öffentlichen Interesse, insbesondere auch um die Entvölkerung der Gewässer von Fischen zu verhindern, mancherlei Beschränkungen unterworfen, welche als Fischereipolizeirecht bezeichnet werden. In dieser Beziehung kommen hauptsächlich folgende Bestimmungen in Betracht:

1. An Stelle der freien Fischerei oder der allen Gemeindegenossen zustehenden Fischereiberechtigung haben die Gemeinden das Fischereirecht, weches sie entweder verpachten oder durch einen angestellten Fischer ausüben lassen können. Mehrere Fischereiberechtigte an einem Gewässer können im Interesse einer verständigen Bewirtschaftung der Fischwässer unter gewissen, gesetzlich näher bestimmten Voraus-

[1] Diese aus früheren Verhältnissen übrig gebliebenen Fischereiberechtigungen sind nur in einzelnen Staaten aufgehoben oder für ablösbar erklärt worden. Jedoch kann nach neueren Gesetzen eine Aufhebung solcher Rechte im öffentlichen Interesse gegen Entschädigung stattfinden.

setzungen durch die Behörde zwangsweise zu einer Fischereigenossenschaft zur gemeinsamen Ausübung der Fischerei vereinigt werden.

2. Wer die Fischerei in einem Gewässer ausübt, muß sich durch eine Fischkarte über seine Berechtigung ausweisen. Die Fischkarte hat nicht die Bedeutung einer polizeilichen Erlaubnis wie die Jagdkarte, sondern einer Legitimation, welche demjenigen, der die Fischerei in eigenem Fischwasser ausübt, durch die Behörde, denjenigen, welche in fremden Revieren fischen, durch den Berechtigten unter obrigkeitlicher Beglaubigung der Unterschrift erteilt wird.[1]

3. Im Interesse einer pfleglichen Ausübung der Fischerei ist verboten: a) die Anbringung von Fischereivorrichtungen in den Gewässern, durch welche der Wechsel der Fische verhindert wird; b) die Anwendung von schädlichen und explodierenden Stoffen und schädlichen Fanggeräten bei Ausübung der Fischerei;[2] c) der Fang von Fischen unter einer bestimmten Größe und während der Schonzeit. Durch behördliche Anordnung können gewisse Strecken der Gewässer zu Schonrevieren, in welchen die Ausübung des Fischfangs untersagt ist, erklärt werden; d) die Fischereiberechtigten sind befugt, Fischottern und andere dem Fischfang schädliche Tiere (Fischreiher, Eisvögel u. s. w.) ohne Anwendung von Schußwaffen zu töten oder zu fangen; e) bei Anlegung von Wehren, Schleusen u. s. w. müssen für die Wanderfische Fischpässe angelegt werden; f) manche Gesetze enthalten Vorschriften, welche die Verunreinigung der Gewässer durch der Fischerei schädliche Ableitungen aus landwirtschaftlichen und gewerblichen Anlagen beseitigen oder doch beschränken wollen. Zum Schutz der Fischerei sind besondere Aufsichtsbeamte bestellt, welche eine den Jagd- und Feldhütern analoge Stellung haben. Insbesondere können auch Gemeinden, Fischereigenossenschaften und Fischereiberechtigte solche Auf-

---

[1] Wer ohne Fischkarte fischt, macht sich einer nach den betreffenden Fischereigesetzen strafbaren Polizeiübertretung schuldig (vgl. z. B. preußisches G. v. 30. Mai 1874 § 40); wer unbefugt fischt oder krebst, ist nach § 370[4] des Reichsstrafgesetzbuchs strafbar.

[2] Wer zur Nachtzeit, bei Fackellicht oder unter Anwendung schädlicher oder explodierender Stoffe unberechtigt fischt oder krebst, ist nach § 296 des Reichsstrafgesetzbuchs strafbar; im übrigen tritt Bestrafung nach den betreffenden Fischereigesetzen oder Polizeistrafgesetzbüchern ein.

seher aufstellen, welche amtlich verpflichtet werden und die Pflichten und Rechte der Lokalpolizeibeamten haben.

§ 85.

Das Bergwesen; das öffentliche Bergrecht. [1]

I. Der Bergbau und das öffentliche Bergrecht.

Der Bergbau ist eine wirtschaftliche Unternehmung, welche auf die Gewinnung von Mineralien durch unterirdische Arbeit gerichtet ist. [2] Der Inbegriff der Rechtsvorschriften, welche sich auf den Bergbau beziehen, ist das Bergrecht, welches teils einen Bestandteil des Privatrechts bildet, soweit es sich um die Befugnis, Bergbau zu treiben, die Organisation der Gewerkschaften u. s. w., das Verhältnis des Bergbauberechtigten zu dritten Personen handelt u. dgl., teils öffentliches Recht ist. Dem öffentlichen Bergrechte gehören an die Vorschriften über die Verleihung und Entziehung der Bergbauberechtigung (des sogen. Bergwerkseigentums) und die Vorschriften, durch welche einerseits den Bergbauberechtigten im Interesse der öffentlichen Sicherheit und andererseits dritten Personen im Interesse des Bergbaues Verpflichtungen auferlegt worden sind.

---

[1] Loening §§ 104 u. 105; G. Meyer I § 118; Achenbach, Das gemeine deutsche Bergrecht u. s. w. V (1871); Klostermann, Lehrbuch des preußischen Bergrechts u. s. w.; derselbe, Kommentar zum preußischen Berggesetz vom Jahr 1865; derselbe, Bergbau, in Schönberg's Handbuch I S. 769; Leuthold, Artikel „Bergbehörden", „Bergpolizei", „Bergrecht", „Bergschäden", „Bergwerkseigentum", „Finderrecht", „Grubenfeld", Mutung" im R.L.; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre S. 604 ff.; Arndt, Das allgemeine Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24. Juni 1865 (1885).

[2] Gegenüber anderen wirtschaftlichen Unternehmungen bietet der Bergbau mancherlei Eigentümlichkeiten. Zunächst muß das Rechtsverhältnis des Bergbaues zum Recht des Eigentümers der Oberfläche geordnet werden; sodann erscheint der Bergbau so wichtig im Interesse der Gesamtheit, daß das Gesetz dem Bergwerkseigentümer rationellen Betrieb vorschreibt. Es kommt hierdurch die Idee zur Geltung, daß das Eigentum nicht allein im egoistischen Interesse, sondern auch im Dienste des Ganzen benutzt werden soll. Ferner ist der Bergbau für den Einzelbetrieb in der Regel zu schwer und kostspielig, und hat sich deshalb auf diesem Gebiete ein eigentümliches Vereinswesen entwickelt. Endlich ist der Bergbau ein gefährliches Unternehmen, welches eine Reihe Sicherheitsmaßregeln erfordert.

Seit dem 14. Jahrhundert galt in Deutschland das sich auf alle damals wichtigen Fossilien erstreckende Bergregal, welches ursprünglich dem Könige zugestanden hatte, dann aber auf die Landesherren übergegangen war, soweit nicht in einzelnen Fällen die Grundherren dasselbe erworben hatten. Das Regal wurde begreiflicherweise nicht immer vom Regalherrn selbst ausgeübt, sondern auch auf andere Personen übertragen, entweder durch Spezialverleihung oder durch sogen. Freierklärung, d. h. durch den Erlaß gesetzlicher Vorschriften, welche jedem gestatteten, nach Fossilien zu suchen, und dem Finder Anspruch auf Verleihung der Bergwerksgerechtigkeit einräumten, sofern sich der Regalherr nicht selbst gewisse Felder vorbehalten hatte. Im Gegensatze zu diesem System ist in diesem Jahrhundert der Grundsatz der Bergbaufreiheit[1] zur Geltung gelangt, die Vorrechte des Staats sind aufgehoben und der Bergbau durch allgemein gültige gesetzliche Vorschriften geregelt, welche sich insbesondere auch auf die Bergwerke des Staats beziehen.

II. Das Bergwerkseigentum.

Das Bergwerkseigentum umfaßt: a) das Recht, die durch die Berggesetze als Gegenstände der Bergbauberechtigung bezeichneten, daher nicht im Eigentume des Grundeigentümers stehenden Mineralien, die sogen. bergfreien Fossilien, in einem gewissen Bezirke ausschließlich aufzusuchen und zu gewinnen; b) sofern der Bergbau nicht auf eigenem Grund und Boden betrieben wird, die Befugnis, die unter der Oberfläche liegenden Teile zur Gewinnung der Mineralien zu benutzen. Das Bergwerkseigentum wird durch eine Verleihung seitens der Bergbehörde erworben. Die Verleihung muß erfolgen, wenn ein zu den Gegenständen des Bergbaues gehörendes unverliehenes Mineral aufgefunden ist und der Finder um die Verleihung nachsucht (die sogen. Mutung). Die Mutung kann stattfinden entweder auf Grund eines zufälligen oder eines durch Schürfen ge-

[1] Das Prinzip der Bergbaufreiheit ist zuerst in Frankreich zur Geltung gelangt, insbesondere beruht das französische Berggesetz vom 21. April 1810 auf diesem Grundsatze. Den gleichen Ausgangspunkt hat das preußische Berggesetz vom 21. Juni 1865, welches in den meisten Staaten nachgebildet worden ist; nur das sächsische Berggesetz vom 16. Juni 1868 ist vielfach abweichend.

wonnenen Fundes.[1] Im ersteren Falle wird jedoch das Finderrecht nur von demjenigen erworben, der auf eigenem Grundstück oder in eigenem Grubenbau ein verleihbares Mineral entdeckt; im übrigen erwirbt das Finderrecht nur der Schürfer. Auf fremdem Grund und Boden, abgesehen von Straßenplätzen, Eisenbahnen, Friedhöfen u. s. w., zu schürfen, ist jedermann mit Erlaubnis des Grundeigentümers, welche durch Entscheidung der Bergbehörde ersetzt werden kann, gestattet.

Der Bergbauberechtigte ist gegenüber den Grundbesitzern mit Enteignungsrecht ausgestattet, aber auch verpflichtet, für alle Beschädigungen und Wertminderungen, welche die Grundstücke durch den Bergbau erleiden, Entschädigung zu zahlen.

Die Verleihung des Bergwerkseigentums geschieht durch Ausfertigung einer Urkunde (Konzession), welche den Umfang der verliehenen Bergbauberechtigung in Bezug auf das verliehene Mineral und die Ausdehnung des Grubenfalls genau anzugeben hat. Soll die verliehene Bergbauberechtigung später durch eine andere Abgrenzung des Feldes verändert werden, so kann dies nur durch die Bergbehörde auf Grund eines der Mutung analogen Antrags geschehen.

III. Der Bergbaubetrieb.

Der Betrieb der Bergwerke, welche dem Staate oder einzelnen Privatpersonen oder Gewerkschaften, beziehungsweise Aktiengesellschaften gehören können, ist im Gegensatz zum älteren Bergrecht gegenwärtig frei, d. h. er ist nur solchen Beschränkungen unterworfen, welche im Interesse der öffentlichen Sicherheit und der Erhaltung des Bergbaues als notwendig erscheinen. 1. Der Bergwerksbesitzer muß sowohl vor Beginn des Betriebs wie vor Einstellung desselben der Behörde Anzeige machen. 2. Er muß durch einen konzessionierten Markscheider ein Grubenbild anfertigen und alle Veränderungen in demselben nachtragen lassen. 3. Der Betrieb darf nur erfolgen auf Grund eines von der Bergbehörde in sicherheitspolizeilicher Beziehung

[1] Das sächsische Berggesetz (§§ 18, 22, 24) hat noch das in den anderen Gesetzen beseitigte System des Schurfscheins beibehalten, so daß Schurfarbeiten nur auf Grund eines von der Behörde ausgestellten Schurfscheins vorgenommen werden dürfen.

geprüften Betriebsplans. 4. Die Führung des Betriebs darf nur unter der Verantwortlichkeit von solchen Personen erfolgen, deren Befähigung hierzu durch die Bergbehörde anerkannt ist. 5. Die Bergwerke und die dazu gehörigen Aufbereitungsanstalten, Dampfkessel und Triebwerke, sowie die Salinen stehen in Bezug auf Sicherheit des Baues, die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter, den Schutz der Oberfläche im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs und den Schutz gegen gemeingefährliche Einwirkungen des Bergbaues unter der Aufsicht der Bergbehörden, welche die ihnen erforderlich erscheinenden Anordnungen mittels Zwang durchführen, die Einstellung des Betriebs verfügen und selbst die Entziehung des Bergwerkseigentums aussprechen können. 6. Stellt der Bergwerksbesitzer den Betrieb ein oder unterläßt er denselben, die Bergbehörde ist aber der Ansicht, daß die Fortsetzung oder Wiederaufnahme des Betriebs im öffentlichen Interesse geboten sei, so kann sie den Bergwerksbesitzer hierzu verpflichten und ihm eventuell das Bergwerkseigentum entziehen.

IV. Die Bergbehörden.

Für die Verwaltung des Bergwesens bestehen besondere Behörden aus technisch gebildetem Personal, welche sich in der Regel in drei Instanzen (Revierbeamte, Oberbergämter, Ministerium) teilen. Dieselben haben die Bergpolizei und die Verleihung und Entziehung des Bergwerkseigentums zu handhaben, während der Betrieb der Staatsbergwerke gewöhnlich besonderen Betriebsbeamten übertragen ist.[1]

§ 86.

Das öffentliche Wasserrecht.[2]

I. Die Gewässer und das Wasserrecht.

Die Gewässer sind entweder öffentliche oder Privatgewässer. Die öffentlichen Gewässer sind: a) die zur Schiff- und Floßfahrt ge-

[1] Ueber Revierverbände und Bergbauhilfskassen vgl. Loening S. 449 u. 490. — Ueber die Knappschaftskassen und ähnliche Einrichtungen zu Gunsten der Bergarbeiter vergleiche § 100.

[2] Loening §§ 85—90 u. 178; G. Meyer I §§ 106—109; Stein,

eigneten Flüsse, soweit sie schiff- und floßbar sind samt den Teile der Flüsse bildenden Seen; b) diejenigen Seen, welche nicht als Bestandteil eines durchfließenden Flusses zu betrachten sind und welche infolge ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift, insbesondere mit Rücksicht auf ihre Schiffbarkeit, als öffentliche gelten. Das Wasserrecht, welches die auf die Gewässer bezüglichen Rechtssätze umfaßt, ist nun teils Privatrecht, soweit es sich auf die Befugnisse und Verpflichtungen der Einzelnen gegeneinander hinsichtlich des Wassers bezieht, oder öffentliches Recht, indem es den Gemeingebrauch des Wassers, die Ueberwachung und den Schutz der Wasserbenutzung, sowie die den Einzelnen im öffentlichen Interesse auferlegten Beschränkungen und Pflichten regelt.

Handbuch der Verwaltungslehre (2. Aufl.) S. 321 ff.; Brückner, Das deutsche Wasserrecht, Annalen (1877) S. 16—64; Pözl, Die bayerischen Wassergesetze von 1852, 2. Aufl. (1880); Schenkel, „Bewässerungsanlagen", „Vorflut", „Wasserbauten", „Wasserbenutzung", „Wassergenossenschaften", „Wasserlauf", „Wasserpolizei"; Gierke, „Deichverbände", „Entwässerungsanlagen", und Brunner, „Flüsse" im R.L. — Im Mittelalter wurden die öffentlichen (schiffbaren) Gewässer, welche ursprünglich dem gemeinen Gebrauche überlassen waren, der königlichen Regalität unterworfen, während die nicht öffentlichen Gewässer zunächst im Privatbesitze blieben oder einen Bestandteil der gemeinen Mark bildeten. Später, als die Regalitätsrechte des Königs auf die Landesherren übergegangen waren, entstand die Auffassung eines das Fischereirecht, Mühlenrecht, Fährrecht u s. w. umfassenden Wasserregals, welches vielfach auch auf die nicht schiffbaren Flüsse erstreckt wurde. Diejenigen Gewässer, welche nicht regal geworden waren, gehörten häufig zu den Grundherrschaften, so daß für die Benutzung dem Grundherrn eine Abgabe gezahlt werden mußte. Während sich nun in Bezug auf Schutz der Grundstücke gegen Wassergefahr im Anschluß an das Deichwesen schon sehr früh ein öffentliches Wasserrecht gebildet hatte, trat erst seit dem Ende des Mittelalters eine gesetzliche Regelung der Benutzung des Wassers durch Triebwerke (Mühlenordnungen) ein, und noch später wurde die Benutzung des Wassers zu Be- und Entwässerung Gegenstand staatlicher Fürsorge. In diesem Jahrhundert wurde das Prinzip der Regalität in Bezug auf die Gewässer aufgegeben, und ebenso sind die grundherrlichen Rechte am Wasser beseitigt oder abgelöst worden. Dagegen wurden zahlreiche Wassergesetze erlassen, welche die Rechtsverhältnisse am Wasser vom Standpunkte des öffentlichen Interesses aus regeln. Die bedeutendste deutsche Wassergesetzgebung ist die bayerische (das Gesetz vom 28. Mai 1852 über die Benutzung des Wassers [Nachtrag vom 15. April 1875], über Be- und Entwässerung und über den Uferschutz). Dieselbe hat vielfach der Gesetzgebung anderer Staaten zum Vorbild gedient. Eine Uebersicht der neuesten deutschen Wassergesetze gibt G. Meyer I S. 299 Note 4.

Das Wasser ist nun zunächst ein Nahrungs- und Reinigungsmittel, welches den verschiedensten persönlichen und wirtschaftlichen Zwecken dient, und vor allem für die Landwirtschaft von der höchsten Bedeutung ist; es dient aber auch durch seine Tragkraft dem Verkehr, durch seine Triebkraft dem Gewerbe und der Industrie. Aufgabe der Wasserrechtsgesetzgebung ist es nun, alle diese verschiedenen Zwecke des Wassers gehörig zu berücksichtigen und die Interessen der Landwirtschaft, der Industrie, der Fischerei, der Schiffahrt u. s. w. möglichst auszugleichen. Außerdem erscheint aber auch das Wasser noch als zerstörende Naturkraft, und es muß daher die Wasserrechtsgesetzgebung auch in dieser Hinsicht ordnend und regelnd eingreifen.

II. Die Rechtsverhältnisse an den öffentlichen Gewässern.

Wie bereits erwähnt, sind im allgemeinen nach deutschem Recht [1] diejenigen Gewässer öffentliche, welche der Schiffahrt und der Flößerei (mit verbundenen Flößen) dienen. Die Eigenschaft eines öffentlichen Gewässers erhalten die Flüsse durch die Thatsache der Schiffbarkeit oder Floßbarkeit. [2] Streitigkeiten darüber entscheiden entweder die Verwaltungsgerichte oder die Verwaltungsbehörden (vgl. z. B. § 1 des preuß. G. v. 20. Aug. 1883). Die öffentlichen Gewässer bilden ein dem allgemeinen Gebrauche überlassenes öffentliches Gut, daher können dieselben zur Schiff- und Floßfahrt, zum Baden, Waschen, Tränken u. s. w. von jedermann benutzt werden; nur muß der Gebrauch nach den von den zuständigen Verwaltungsorganen erlassenen Anordnungen erfolgen (vgl. § 366 [3], [8], [9], [10] des R.Str.G.B.). Zur Errichtung von besonderen Anlagen, mittels deren das Wasser benutzt werden soll (Wasserleitungen, Abzugsgräben, Schöpfwerke u. s. w.)

---

[1] Das *römische* Recht behandelte alle größeren Flüsse, welche das ganze Jahr hindurch fließen, als öffentliche. Daß das römische Recht in dieser Frage in Deutschland nicht rezipiert worden ist, kann gegenüber der ganzen Entwickelung des deutschen Wasserrechts kaum bezweifelt werden, obwohl vielfach das Gegenteil behauptet wird.

[2] Die Gesetzgebung kann aber selbstverständlich auch die Gewässer einzeln aufzählen, welche sie als öffentliche betrachtet wissen will, oder bestimmen, daß die das Staatsgebiet durchströmenden Flüsse öffentliche seien.

sowie zu jeder wesentlichen Veränderung solcher Anlagen ist die Genehmigung der Verwaltungsbehörde erforderlich. [1]

III. Die Rechtsverhältnisse an den Privatgewässern.

Zu den Privatgewässern gehören: a) die geschlossenen Gewässer (Quellen, Brunnen, Teiche und andere auf privaten Grundstücken in Behältern eingeschlossene Gewässer, sowie deren Abflüsse innerhalb des Grundeigentums des Eigentümers des Gewässers). Dieselben stehen im Eigentum des Grundbesitzers und ihre Rechtsverhältnisse werden ausschließlich durch das Privatrecht geregelt; b) die Privatflüsse, d. h. diejenigen Flüsse (und Bäche), welche nicht öffentlich sind. [2] Das fließende Wasser, auch der Privatflüsse, steht nach der gemeinen Meinung nicht im Privateigentum, sondern ist res omnium communis; wohl aber ist das Flußbett Eigentum der Uferbesitzer, welche nach Maßgabe der Uferlänge ihrer Grundstücke, beziehungsweise bis zur Mitte des Flusses das Benutzungsrecht haben. Dieses Recht ist jedoch durch das Benutzungsrecht aller anderen Ufereigentümer und durch verschiedene Vorschriften des öffentlichen Rechts beschränkt, welche den Gemeingebrauch des fließenden Wassers zu persönlichen und hauswirtschaftlichen Zwecken (Baden, Waschen u. s. w.) jedermann gestatten, soweit dies ohne rechtswidrige Betretung der im Privateigentum stehenden Flußufer geschehen kann; welche ferner den Verwaltungsbehörden die Befugnis erteilen, den Gebrauch der Privatflüsse zu überwachen und im allgemeinen Interesse über Ver-

[1] Ob die öffentlichen Gewässer zu den dem Verkehr entzogenen Sachen gehören, oder ob sie (d. h. das Flußbett) im Eigentum des Staats oder der Gemeinde stehen, ist, wenn auch in mancher Hinsicht gleichgültig, keineswegs bedeutungslos, wenn nämlich das Gewässer seine Eigenschaft als öffentliches verliert. Die an denselben von der Behörde gewährten besonderen Nutzungsrechte können sowohl privatrechtlicher wie öffentlich-rechtlicher Natur, je nach dem Inhalt der Verleihung oder nach den Vorschriften des betreffenden Rechts, sein.

[2] Privatflüsse können ganz oder zum Teil durch den Staat oder mit dessen Genehmigung durch Einrichtung zur Schiff- und Floßfahrt in öffentliche umgewandelt werden. In solchem Falle muß den bisherigen Inhabern für die entzogenen Wasserbenutzungsrechte Entschädigung gezahlt werden. — Die künstlichen fließenden Gewässer (Kanäle) stehen im Eigentum desjenigen, der sie angelegt hat (Staat, Gemeinde, Privatgesellschaft). Sie dienen hauptsächlich der Schiffahrt, werden daher in § 95 zu besprechen sein.

teilung und Benutzung des Wassers polizeiliche Verordnungen zu erlassen, den Uferbesitzern, den beteiligten Interessenten, eventuell der Gemeinde die Verpflichtung zur Reinigung der Privatflüsse auferlegen u. s. w.

IV. Die Wasserbenutzung.

A. **Entwässerungs- und Bewässerungsanlagen.** Was zunächst die Entwässerungen anlangt, so ist nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen jeder Grundeigentümer berechtigt, auf seinem Grund und Boden durch offene Abzugsgräben oder durch unterirdische Leitungen (sogen. Drains) Entwässerungen vorzunehmen; die anstoßenden Grundbesitzer sind aber nur verpflichtet, die sogen. Vorflut, d. h. den durch die Bodenverhältnisse veranlaßten Ablauf des Wassers sich gefallen zu lassen, und brauchen keine Anlagen zu dulden, durch welche ihnen Wasser von fremden Grundstücken zugeführt wird. Ebenso hat jeder Grundeigentümer das Recht, Bewässerungsanlagen an Gewässern zu errichten, an welchen ihm ein Nutzungsrecht zusteht, nur darf er nicht dadurch die Rechte anderer Nutzungsberechtigter verletzen und das Wasser nicht über fremde Grundstücke leiten oder Wasser benutzen, an welchem er kein Nutzungsrecht hat. Bei dem großen Interesse, welches für die Landeskultur mit der Anlage von Entwässerungen und Bewässerungen verbunden ist, und bei der naheliegenden Möglichkeit, daß durch derartige Anlagen die Rechte Dritter verletzt werden, ist aber in den neueren Gesetzen für solche Unternehmungen in der Regel eine Mitwirkung der Verwaltungsbehörden vorgeschrieben (Konzessionierung, Durchführung eines sogen. Präklusionsverfahrens u. s. w.). Andererseits sind aber dann auch den Unternehmern von Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen weitgehende Vorrechte eingeräumt, indem fremde Grundstücke zu Gunsten solcher Anlagen mit Dienstbarkeiten belastet werden können oder gestattet ist, fremde Nutzungsrechte und auch das Eigentumsrecht an Grundstücken zu expropriieren.[1]

…ändige,
…erichtet ist

[1] Nach dem in Elsaß-Lothringen geltenden französischen Recht bestehen zu Gunsten aller Ent- und Bewässerungsanlagen, ohne daß es einer Genehmigung derselben bedarf, verschiedene gesetzliche Dien… der benachbarten Grund… Befugnisse der Anspruch auf Entschädig… gegenüber den benutzung der Anlage …fentlichen Flüssen. gentümers des belast… §§ 114—126; G.

B. Wassergenossenschaften. Bewässerungen und Entwässerungen lassen sich in vielen Fällen erfolgreich gar nicht durchführen, wenn sie nicht eine Reihe zusammenhängender Grundstücke umfassen. Diesem Zwecke dienen die Genossenschaften der beteiligten Grundeigentümer. Dieselben sind entweder freie, auf der Uebereinkunft der Parteien beruhende Genossenschaften, deren Verhältnisse durch das Privatrecht geregelt sind, oder es sind öffentliche Genossenschaften, welche durch Beschluß der Verwaltungsbehörde entstehen, wenn auch der Beitritt auf der freien Zustimmung der Genossen beruht. Uebrigens kann zu gewissen Zwecken (Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen)[1] die zwangsweise Bildung solcher Genossenschaften erfolgen. Die öffentlichen Genossenschaften sind Selbstverwaltungskörper, welche obrigkeitliche Befugnisse gegen ihre Mitglieder haben, andererseits aber auch einer eingehenden Aufsicht seitens der staatlichen Behörden unterliegen.

C. Stauwerke. Unter Stauwerken versteht man Anlagen in einem fließenden Wasser, durch welche dasselbe in seinem natürlichen Lauf gehemmt (gestaut) wird, entweder um eine stärkere Wasserkraft zu erzeugen oder dem Wasser einen anderen Abfluß zu geben. Derartige Stauwerke an öffentlichen Flüssen unterliegen überall einer behördlichen Konzession, und auch bei Privatflüssen wird dies meistens verlangt. Die Stauanlagen für Wassertriebwerke hat die Reichsgewerbeordnung in den §§ 16—22 einer Konzessionspflicht unterworfen. Bei Stauanlagen findet stets die Setzung eines Merkpfahls (Eichpfahls, Pegels) statt, welche durch die Behörde zu erfolgen hat und den höchsten zulässigen Wasserstand bezeichnet. Die Ueberschreitung des festgesetzten Höhenmaßes und die willkürliche Aenderung desselben sind mit Strafe bedroht und haben zwangsweise Beseitigung der etwaigen Stauvorrichtungen zur Folge.

öffen v. 29. April 1845, 11. Juli 1847
von de 10. Juni 1854).
deren Nu ch dem preußischen Gesetz
privatrechtl April 1879, welchem im
licher Natur, das badische Gesetz vom
der Verleihung 82 gefolgt ist, können
schriften des betr schaften gebildet wer-
nutzung und Unterhaltung von Gewässern; 2. zur Ent- und Bewässerung von Grundstücken; 3. zum Schutze der Ufer; 4. zur Anlegung, Benutzung oder Unterhaltung von Wasserläufen oder Sammelbecken; 5. zur Herstellung und Verbesserung von Wasserstraßen und anderen Schiffahrtsanlagen.

V. Der Wasser- und Uferschutz.

Dem Zwecke des Schutzes gegen Wassersgefahr dienen zunächst die Vorschriften über die Instandhaltung der Flüsse, insbesondere die Verpflichtung zur Räumung des Flußbetts und zur Befestigung der Ufer, welche entweder den anliegenden Grundeigentümern oder den Gemeinden oder sonstigen Kommunalverbänden obliegt. Eventuell tritt der Staat ein, welcher auch die Flußregulierung im Interesse der Schiffahrt auf seine Kosten übernimmt.[1]

Der Abwehr der Gefahr der Ueberschwemmung durch das Meer und große Flüsse und Ströme dienen ferner die Deiche, deren Herstellung und Unterhaltung von alters her besonders organisierten Verbänden, den Deichverbänden oder Deichgenossenschaften, oblag. Derartige Verbände bestehen auch gegenwärtig noch als öffentlich-rechtliche Korporationen, deren Organe (Versammlung der Deichgenossen, Deichausschuß, Deichhauptmann u. s. w.) ihren Mitgliedern gegenüber obrigkeitliche Befugnisse haben, welche aber andererseits als Selbstverwaltungskörper unter der Aufsicht der Staatsbehörden bestehen. Die Deichlast, d. h. die Verpflichtung zur Unterhaltung der Deiche, ruht auf den durch die Deiche geschützten Grundstücken; sie ist eine staatsbürgerliche Pflicht der jeweiligen Eigentümer, welche im Wege der administrativen Exekution realisiert wird, während früher das sogen. Spatenrecht bestand, d. h. jeder Eigentümer konnte sich der Last durch Aufgabe seines Landes entziehen.

---

2. Abschnitt.

Gewerbe, Industrie und Handel.

§ 87.

Gewerbe und Industrie.[2]

I. Gewerbe und Gewerberecht.

Unter Gewerbe im weiteren Sinne versteht man jede selbständige, dauernde (und erlaubte) Thätigkeit, welche auf Gewinn gerichtet ist

[1] Allerdings zwingt aber der Staat die Ufereigentümer in solchen Fällen zu verschiedenen Leistungen. Vgl. das preußische Gesetz vom 20. Aug. 1883 über die Befugnisse der Strombauverwaltung gegenüber den Uferbesitzern an öffentlichen Flüssen.

[2] Loening §§ 114—126; G.

und mittels Beteiligung am allgemeinen Verkehr ausgeübt wird. Im engeren Sinne umfaßt der Begriff Gewerbe nur diejenige Erwerbsthätigkeit, welche sich als Bearbeitung oder Verarbeitung von Sachen für andere darstellt, einschließlich des Handelsbetriebs und der gewerbsmäßig geleisteten persönlichen Dienste, sofern sie eine höhere wissenschaftliche oder künstlerische Bildung nicht verlangen, jedoch ausschließlich der Urproduktion. In einem engsten Sinne wird mitunter lediglich das auf lokalen Absatz berechnete Handwerk im Gegensatz zu auf Fabrikarbeit beruhender Industrie verstanden.[1]

Die Gewerbegesetzgebung, welche die gewerblichen Verhältnisse zu regeln hat und insbesondere bestimmt, welchen Beschränkungen die Gewerbtreibenden im öffentlichen Interesse zu unterliegen haben (Gewerbepolizei), kann die Gewerbe in dem einen oder anderen Sinne zum Gegenstande nehmen. Die Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869 und die verschiedenen, zur Abänderung derselben ergangenen Gesetze enthalten zwar eine Begriffsbestimmung des Gewerbes nicht, aber aus ihrem Inhalte läßt sich ersehen, daß sie von dem Begriffe der Gewerbe im engeren Sinne ausgehen. Durch positive Vorschrift schließt jedoch die Reichsgewerbeordnung einzelne Arten gewerblicher Thätigkeit von ihrer Regelung aus und dehnt andererseits ihre Herrschaft auf Erwerbsarten aus, welche begrifflich nicht als Handel und Gewerbe betrachtet werden können. Gemäß § 6 der Reichsgewerbeordnung findet dieselbe nämlich keine An-

---

Meyer V §§ 119—130; Schönberg, Gewerbe, Teil I, in Schönberg's Handbuch Bd. II Note XVIII; E. Meier, „Gewerbebetrieb", „Gewerbefreiheit", „Gewerbegerichte", „Gewerbeordnung" im R.L.; M. Seydel, Das Gewerbepolizeirecht nach der Reichsgewerbeordnung, in Annalen 1878 S. 529 ff., 929 ff. und 1881 S. 569 ff.; Marcinowski, Die deutsche Gewerbeordnung, 3. Aufl. (1884); Wirschinger, Die deutsche Gewerbeordnung u. s. w. (speziell für Bayern) 1874; Bödiker, Das Gewerberecht des Reichs (Berlin 1883); Kayser, Gewerbeordnung für das Deutsche Reich (1884).

[2] Die Reichsgewerbeordnung unterscheidet selbst wiederholt die Fabriken von den Handwerken; doch hat es die Reichsgesetzgebung vermieden, eine Definition des Begriffs „Fabrik" zu geben, da der fabrikmäßige Betrieb vom handwerksmäßigen sich nur durch den größeren Umfang unterscheidet, dieser Unterschied aber stets nur im einzelnen Falle festgestellt, sonach ein absolutes, überall gleiches Unterscheidsmerkmal gar nicht gegeben werden kann.

wendung auf den Gewerbebetrieb a) der Auswanderungsunternehmer und Auswanderungsagenten, b) auf Versicherungsunternehmungen, c) auf Eisenbahnunternehmungen, d) das Halten öffentlicher Fähren, soweit es sich um die Zulassung zum Betrieb handelt, welche sich nach Landesrecht bemißt; nur beschränkte Anwendung auf den Vertrieb von Lotterielosen, den Verkauf von Arzneimitteln und auf den Betrieb der Seeschiffahrt, da die Rechtsverhältnisse der Schiffsmannschaft auf Seeschiffen durch die Reichsgewerbeordnung nicht geregelt sind. Andererseits findet die Reichsgewerbeordnung Anwendung auf a) Schauspielunternehmungen, b) auf künstlerische Leistungen und Schaustellungen, bei welchen ein höheres wissenschaftliches oder Kunstinteresse nicht obwaltet, c) auf die gewerbsmäßige Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht, d) auf die gewerbsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten und der bei Behörden wahrzunehmenden Geschäfte und von Heiratsvermittelungen. Nur einzelne Vorschriften der Reichsgewerbeordnung finden Anwendung auf Bergwerksunternehmungen, die Ausübung der Heilkunde und die Viehzucht (§ 56b).[1]

Das deutsche Gewerberecht ist teils Reichsrecht,[2] teils Landesrecht; jedoch ist die Bedeutung des Landesrechts gegenüber dem Reichsrecht (R.Gew.O. § 1) nur eine untergeordnete. In Betracht kommen

[1] Lediglich deklaratorische Bedeutung hat dagegen der Inhalt des § 6 der Reichsgewerbeordnung insofern, als er erklärt, daß die Vorschriften derselben keine Anwendung finden auf die Fischerei, die Erziehung von Kindern gegen Entgelt, das Unterrichtswesen und die advokatorische und Notariatspraxis, da diese Erwerbszweige überhaupt nicht zu den Gewerben im Sinne der Reichsgewerbeordnung gehören.

[2] In Elsaß-Lothringen gilt die Reichsgewerbeordnung mit ihren verschiedenen Novellen nicht; es besteht dort noch das französische Gewerberecht (Dekret vom 2./17. März 1791, welches die Zünfte aufhob und die Gewerbefreiheit einführte u. s. w.). Nur der § 29 der Reichsgewerbeordnung (Approbation der Apotheker und Aerzte) ist auch auf Elsaß-Lothringen ausgedehnt worden. Von einer Berücksichtigung des in Elsaß-Lothringen geltenden französischen Gewerberechts ist hier abgesehen worden. — Die Reichsgewerbeordnung ist durch verschiedene Novellen ergänzt und abgeändert worden. Die letzte Novelle, Ergänzung des § 100e, ist vom 8. Dezember 1884. Eine umfassende Novelle war die vorletzte vom 1. Juli 1883. Artikel 16 dieser Novelle ermächtigte den Reichskanzler, dem Texte der Gewerbeordnung eine neue Redaktion zu geben, in welcher alle Novellen, soweit sie noch in Kraft stehen, aufgenommen wurden.

in dieser Hinsicht hauptsächlich die §§ 12 und 144 der Reichsgewerbeordnung. Neben Reichs- und Landesrecht sind auch Ortsstatuten zulässig, jedoch nur hinsichtlich solcher Gegenstände, welche nach Reichs- oder Landesgesetz in dieser Weise geregelt werden können.

II. Der Grundsatz der Gewerbefreiheit[1] und seine Beschränkung.

Die Reichsgewerbeordnung beruht auf dem Grundsatze der Gewerbefreiheit, wenn derselbe auch durch mancherlei Bestimmungen beschränkt ist. Jedoch bestehen derartige Beschränkungen nur so weit, als sie durch Reichsgesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind. Zur Durchführung der Gewerbefreiheit sind alle aus früheren Rechtszuständen erhalten gebliebenen Beschränkungen des Gewerbebetriebs entweder aufgehoben oder für ablösbar erklärt worden. Beseitigt wurden: a) zunächst alle Beschränkungen, welche mittelbar oder unmittelbar mit der Zunftverfassung zusammenhingen, wie die Verbietungsrechte der Zünfte und kaufmännischen Korporationen; ferner wurden aufgehoben b) die ausschließlichen Gewerbeberechtigungen und die mit den ausschließlichen Gewerbeberechtigungen verbundenen Zwangs- und Bannrechte; dann c) alle Zwangs- und Bannrechte, deren Aufhebung nach dem Inhalte der Verleihungsurkunde ohne Entschädigung zulässig war; d) die den Besitzern von Mühlen-, Brennerei- oder Braugerechtigkeiten oder Schankstätten, sowie städtischen Bäckern oder

[1] Während im Mittelalter die Organisation des Gewerbewesens auf den Zunfteinrichtungen beruhte, welche aber seit dem 16. Jahrhundert immer mehr verfielen, gelangte der Grundsatz der Gewerbefreiheit zuerst in Frankreich während der Revolution zur Durchführung. Auch in Preußen ging man schon im Anfange dieses Jahrhunderts zur Gewerbefreiheit über (Edikt v. 28. Okt. 1810 wegen Aufhebung der Mühlengerechtigkeit u. s. w., G. v. 2. Nov. 1810 über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer und G. v. 7. Sept. 1811 über die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe). Ein einheitliches, sich auf alle Landesteile erstreckendes Gewerberecht erhielt aber Preußen erst durch die allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845. Dieselbe beruhte auf dem Grundsatze der Gewerbefreiheit, begünstigte aber die Innungen, um durch korporative Organisation den Handwerkerstand zu festigen. Trotz einzelner später erfolgender Beschränkungen (V.O. v. 9. Febr. 1849) hielt man in Preußen im allgemeinen an der Gewerbefreiheit fest. In den meisten anderen deutschen Staaten ist dagegen die Gewerbefreiheit entweder erst durch die Reichsgewerbeordnung zur Durchführung gelangt oder dieselbe doch nur wenige Jahre vorher eingeführt worden.

Fleischern zustehenden Zwangs- und Bannrechte, wenn die Verpflichtung der Konsumenten nicht auf einem Vertrag zwischen Berechtigten und Verpflichteten beruhte, e) die dem Fiskus, Korporationen, Instituten oder einzelnen Personen zustehende Befugnis, die Berechtigung zu gewerblichen Anlagen oder zum Betrieb von Gewerben zu erteilen; f) alle im früheren Gewerberecht begründeten privatrechtlichen Abgaben, welche denjenigen zu leisten waren, die auf Grund privatrechtlicher Befugnis die Erlaubnis zum Gewerbebetrieb zu erteilen hatten, sowie das Recht, dergleichen Aufgaben aufzuerlegen (R.Gew.-O. §§ 7—10).

Andere Zwangs- und Bannrechte wurden für ablösbar erklärt (§ 8). Nur die Abdeckereiberechtigung, eine in der Regel mit einer ausschließlichen Gewerbeberechtigung verbundene Gewerbeberechtigung, ist nicht aufgehoben worden. Dagegen ist die Beseitigung dieser Berechtigung durch die Landesgesetzgebung zulässig. Außerdem können ausschließliche Gewerbeberechtigungen insofern begründet werden, als die Landesgesetze die Errichtung von Kehrbezirken der Schornsteinfeger gestatten können (R.Gew.O. § 39).

Nicht berührt wurden ferner durch die Reichsgewerbeordnung die bestehenden Realgewerberechte, welche freilich sehr an Bedeutung eingebüßt haben, weil sie den Charakter der Ausschließlichkeit verloren, den sie früher vielfach hatten. Die Begründung neuer Realgewerberechte ist unzulässig, wie selbstverständlicherweise auch keine neuen Zwangs- und Bannrechte u. s. w. entstehen können.[1] Nach Beseitigung der erwähnten Beschränkungen des Gewerbebetriebs steht gegenwärtig einer jeden physischen Person ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht, Dispositionsfähigkeit, Reichs- und Staatsangehörigkeit oder Gemeindeangehörigkeit grundsätzlich die Befugnis zum Gewerbebetriebe und der beliebigen Ausübung desselben zu (R.Gew.O. §§ 1—3). Dasselbe gilt von denjenigen juristischen Personen, welche im Geltungsbereiche der Reichsgewerbeordnung ihr Domizil haben

[1] Die staatlichen Regale und Monopole, welche auf finanziellen Rücksichten beruhen oder durch Gesichtspunkte des allgemeinen Verkehrs veranlaßt sind (Lotterieregal, Postregal), sind durch die oben erwähnten Vorschriften der Reichsgewerbeordnung nicht berührt worden (§ 5).

(inländische juristische Personen), von ausländischen aber nur, soweit sie nicht durch die Landesgesetze beschränkt sind.

Beschränkungen des Prinzips der Gewerbefreiheit enthält das Gewerbepolizeirecht aber insbesondere insofern, als verschiedene Gewerbe einer Konzessionspflicht unterliegen, in Bezug auf gewisse Gewerbe obrigkeitliche Taxen zulässig sind, der Hauptkandel eingeschränkt ist u. s. w.

III. Der stehende Gewerbebetrieb.

Als stehenden Gewerbebetrieb behandelt die Reichsgewerbeordnung jede Art des Gewerbebetriebs, welchen sie nicht ausdrücklich als Gewerbebetrieb im Umherziehen oder als Marktverkehr bezeichnet. Die gewerbepolizeilichen Bestimmungen in Bezug auf den stehenden Gewerbebetrieb sind folgende:

1. Der stehende Gewerbebetrieb unterliegt der Anzeigepflicht, welche sich auf die Person des Gewerbetreibenden, die Art und den Beginn des Gewerbebetriebs und Veränderungen der Art desselben und des Betriebsorts beziehen, bei den Preßgewerben auch die Angabe des Lokals und den Wechsel desselben umfassen. Anzeigepflichtig sind alle Personen, welche selbständig ein stehendes Gewerbe betreiben und die Agenten der Feuerversicherungsanstalten, welche auch das Aufhören des Gewerbebetriebs anzeigen müssen. Die Unterlassung der Anzeige ist strafbar (R.Gew.O. § 148 Art. 1—3 und G. v. 12. Juni 1872 § 2).

2. Gewisse gewerbliche Anlagen, welche durch die örtliche Lage oder die Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke oder für das Publikum überhaupt erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen herbeiführen können, bedürfen der vorgängigen behördlichen Genehmigung,[1] wie auch jede später wesentliche Veränderung im Betriebe genehmigt werden muß.

---

[1] Das Verzeichnis der genehmigungspflichtigen Anlagen enthält § 16 der Reichsgewerbeordnung. Dasselbe kann durch Beschluß des Bundesrats abgeändert werden, welcher aber dem nächsten Reichstage zur Genehmigung vorzulegen ist und außer Kraft tritt, wenn die Genehmigung nicht erteilt wird. Vgl. Bekanntmachungen vom 12. Juli 1884, 4. Januar 1885, 31. Januar 1885, 24. April 1885 und 15. Februar 1886.

Ebenso ist zur Anlegung von Dampfkesseln die Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde notwendig. Das Verfahren, in welchem über Anträge auf Genehmigung von gewerblichen Anlagen zu beschließen ist, ist in der Gewerbeordnung in den Grundzügen (§§ 17—25) geregelt, während im übrigen die Vorschriften des Landesrechts Platz greifen. Das Verfahren in erster Instanz ist ein kontradiktorisches, wenn es sich um gewerbliche Anlagen handelt, während bei der Genehmigung von Dampfkesseln nur eine Prüfung der Anlage durch die Behörde stattfindet.[1]

Das Rekursverfahren hat gleichmäßig für beide Fälle bei der Behörde zu erfolgen, welche der ersten Instanz zunächst vorgesetzt ist.

3. Eine jede gewerbliche Anlage, auch wenn sie besonders genehmigt wurde, kann durch die höhere Verwaltungsbehörde jederzeit wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl untersagt werden; jedoch hat der Besitzer der Anlage einen privatrechtlichen Anspruch auf Ersatz des ihm dadurch verursachten erweislichen Schadens, welchen Anspruch er im Rechtswege verfolgen kann (R.Gew.O. § 51).

4. Von der Errichtung und Verlegung gewerblicher Anlagen, deren Betrieb mit außergewöhnlichem Geräusch verbunden ist und zu deren Genehmigung keine besondere Genehmigung erforderlich ist, muß der Ortspolizeibehörde Anzeige gemacht werden. Sind in der Nähe der gewählten Betriebsstätte Kirchen, Schulen oder andere öffentliche Gebäude, Krankenhäuser oder Heilanstalten vorhanden, deren bestimmungsgemäße Benutzung durch den Gewerbebetrieb auf dieser Stelle eine erhebliche Störung erleiden würde, so hat die Ortspolizeibehörde die Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde darüber einzuholen, ob die Ausübung des Gewerbes an der gewählten Betriebsstätte zu untersagen oder nur unter Bedingungen zu gestatten sei (R.Gew.O. § 27).[2]

---

[1] Die Genehmigung ist übrigens in dem einen wie im anderen Falle eine sachliche; sie hat nicht die Bedeutung einer persönlichen Konzession, sie braucht daher auch beim Uebergange der Anlage auf eine andere Person nicht erneuert zu werden.

[2] Ueber die Errichtung einzelner Arten von gewerblichen Anlagen können neben den reichsgesetzlichen Bestimmungen noch landesrechtliche Vorschriften gegeben werden, nämlich bei Stauanlagen für Wassertriebwerke (R.Gew.O. § 23), bei Trieb-

5. Zum Betriebe einzelner Gewerbe ist der Besitz eines von der zuständigen Behörde erteilten Zeugnisses (Approbation) erforderlich, das nur bei Nachweis der Befähigung ausgestellt werden darf, aber auch ausgestellt werden muß und für das ganze Reich Gültigkeit hat. Eine solche Approbation bedürfen: a) Apotheker und Aerzte (vgl. 67), b) Seeschiffer, Seesteuerleute, Maschinisten auf Seedampfschiffen und Lotsen (R.Gew.O. § 31).[1]

6. Einer persönlichen Konzession, die aber nur versagt werden darf, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen zum Betriebe des Gewerbes fehlen, bedürfen: a) Schauspielunternehmer (R.Gew.O. § 32); b) die gewerbsmäßige Veranstaltung von Singspielen, theatralischen Vorstellungen, Schaustellungen u. s. w., bei denen kein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft obwaltet (R.Gew.O. § 33a); c) Personen, welche eine Gastwirtschaft, Schankwirtschaft oder Kleinhandel mit Branntwein und Spiritus betreiben wollen. Die Konzession wird nur für ein bestimmtes Lokal erteilt (§ 33 R.Gew.O.); d) Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten (vgl. § 67); e) Pfandleiher und Rückkaufshändler beweglicher Sachen (R.Gew.O. § 34).[2]

Die Zurücknahme der erteilten Approbation oder Konzession ist, abgesehen von den Fällen, in welchen eine Zurücknahme auf Grund des Sozialistengesetzes oder der Steuergesetze erfolgen kann, nur zulässig aus den reichsgesetzlich bestimmten Gründen.

7. Der Betrieb einiger Gewerbe ist zwar nicht von einer Kon-

---

werken, welche durch den Wind bewegt werden (R.Gew.O. § 28), bei Privatschlächtereien (R.Gew.O. § 23). Außerdem kann nach § 23 der Reichsgewerbeordnung durch Landesrecht den Gemeinden die Befugnis erteilt werden, durch Ortsstatut zu bestimmen, daß die nach § 16 genehmigungspflichtigen Anlagen in einzelnen Ortsteilen entweder gar nicht oder nur unter besonderen Beschränkungen zugelassen werden dürfen.

[1] Für Schiffer und Lotsen auf Strömen ist nur dann eine Approbation notwendig, wenn eine solche durch Staatsverträge und die auf Grund derselben ergangenen Verordnungen verlangt wird. Uebrigens kann für das Lotsengewerbe ganz allgemein durch Landesgesetz eine besondere Genehmigung vorgeschrieben werden (R.Gew.O. § 34 Abs. 3).

[2] Abgesehen von dem in Note 1 erwähnten Lotsengewerbe kann die Konzessionspflicht durch die Landesgesetzgebung eingeführt werden: a) beim Handel von Giften, b) beim Gewerbe der Markscheider (R.Gew.O. § 34 Abs. 3).

zession oder Genehmigung abhängig, aber der Beginn und die Fortsetzung des Betriebs können von der Behörde untersagt werden, wenn Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit der Gewerbetreibenden in Bezug auf seinen Gewerbebetrieb darthun. Das trifft nach § 35 der Gewerbeordnung zu beim gewerbsmäßigen Erteilen von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht, dem Betrieb von Badeanstalten, dem Trödelhandel, dem Kleinhandel mit Garnabfällen u. dgl., ferner bei der gewerbsmäßigen Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten und bei Behörden wahrzunehmender Geschäfte (abgesehen natürlich von der advokatorischen und Notariatspraxis), den gewerbsmäßigen Vermittelungsagenten für Immobilienverträge, Darlehen und Heiraten, den Gesindevermietungen und Stellenvermittlern, den Auktionatoren.[1]

8. Die sogen. Straßengewerbe, d. h. diejenigen Geschäfte, welche die Unterhaltung des Verkehrs innerhalb der Orte durch Wagen, Gondeln, Pferde u. s. w. bezwecken, sowie die Geschäfte derjenigen Personen, welche auf öffentlichen Plätzen oder Straßen ihre Dienste anbieten, unterliegen in Bezug auf Zulassung zum Gewerbebetrieb und der Ausübung desselben der Regelung durch die Ortspolizeibehörde.

9. Wie die Befugnis und die Zulassung zum Gewerbebetrieb manchen Beschränkungen unterworfen ist, so ist auch die Ausübung des Gewerbebetriebs mehrfach beschränkt, teils durch reichsgesetz-

[1] Auktionatoren dürfen Immobilien nur versteigern, wenn sie von den dazu befugten Staats- oder Kommunalbehörden oder Korporationen als solche angestellt sind. Nach § 36 der Reichsgewerbeordnung darf nämlich das Gewerbe der Feldmesser, Auktionatoren, derjenigen, welche den Feingehalt edler Metalle oder die Beschaffenheit, Menge oder richtige Verpackung von Waren irgend einer Art feststellen, der Güterbestätiger, Schaffner, Wäger, Messer, Bracker u. s. w. zwar frei betrieben werden, es bleiben jedoch die verfassungsmäßig dazu befugten Staats- oder Kommunalbehörden oder Korporationen auch ferner berechtigt, Personen, welche diese Gewerbe betreiben wollen, auf die Beobachtung der bestehenden Vorschriften zu beeidigen und öffentlich anzustellen. Die in dieser Weise angestellten Personen sind insofern privilegiert, als die Bestimmungen der Gesetze, welche den Handlungen der genannten Gewerbetreibenden eine besondere Glaubwürdigkeit beilegen oder an diese Handlungen besondere rechtliche Wirkungen knüpfen, nur auf diese angestellten Personen zu beziehen sind. Andererseits können für ihre Leistungen behördliche Taxen vorgeschrieben werden (R.Gew.O. § 78).

liche, teils durch landesgesetzliche Vorschriften. Derartige Beschränkungen bestehen in Bezug auf den sogen. ambulanten Gewerbebetrieb (R.Gew.O. §§ 42a u. 42b), den Gewerbebetrieb außerhalb des Niederlassungsortes (R.Gew.O. § 44), den Geschäftsbetrieb der Pfandleiher, der Tröbler u. s. w. (R.Gew.O. § 38), ferner insofern als einzelne Klassen von Gewerbebetreibenden (Bäcker und Verkäufer von Backwaren und Gastwirte) durch die Ortspolizeibehörde angehalten werden können, Verzeichnisse ihrer Preise einzureichen und durch Anschlag an oder in ihren Verkaufslokalen bekannt zu machen, für andere Gewerbetreibende (Lohnbediente, Packträger u. s. w., Schornsteinfeger, denen Bezirke ausschließlich zugewiesen sind u. s. w.) aber durch die Behörden Taxen festgesetzt werden können.

IV. Der Gewerbebetrieb im Umherziehen.

Unter Gewerbebetrieb im Umherziehen (Hausierbetrieb) versteht die Reichsgewerbeordnung gewisse Arten des Gewerbebetriebs außerhalb des Wohnorts, bei welchen an den Orten des Betriebs eine gewerbliche Niederlassung nicht begründet werden darf und der Betrieb nicht auf vorgängige Bestellung erfolgt, und rechnet dazu: 1. das Feilbieten von Waren; 2. das Aufsuchen von Warenbestellungen; 3. den Ankauf von Waren zum Wiederverkauf bei anderen Personen als Kaufleuten oder an anderen Orten als in offenen Verkaufsstellen; 5. das Darbieten von Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralischen Vorstellungen u. s. w., ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder der Wissenschaft obwaltet; 6. die sogen. Wanderlager.[1] Die Befugnis zum Hausierbetrieb wie die Ausübung desselben ist weitgehenden Beschränkungen unterworfen, indem derselbe im allgemeinen nur Inländern gestattet ist, welche zur Ausübung desselben eines Wandergewerbescheins bedürfen, verschiedene Gegenstände vom Hausierbetrieb gesetzlich ausgeschlossen sind oder durch Verordnung des Bundesrats, beziehungsweise des Reichskanzlers ausgeschlossen werden können und die Art und Weise des Hausierbetriebs von der Gewerbeordnung gegebenen beschränkenden Vorschriften unterliegt (R.Gew.O. § 56—63).

[1] Landgraf, „Wanderlager" im R.L.

V. Der Marktverkehr.

Unter Märkten (Messen) versteht man regelmäßige Zusammenkünfte Gewerbetreibender zum Zwecke des öffentlichen Feilhaltens von Waren. Die Reichsgewerbeordnung unterscheidet Jahr- und Wochenmärkte, welche regelmäßig an bestimmten Tagen, beziehungsweise zu bestimmten Zeiten des Jahres stattfinden, und besondere Märkte, welche entweder bei besonderen Gelegenheiten oder für bestimmte Gattungen von Gegenständen abgehalten werden. Die Vorschriften der §§ 64—71 der Reichsgewerbeordnung beziehen sich auf die Festsetzung der Zahl, Zeit und Dauer der Märkte, die Gegenstände des Marktverkehrs, die Abgaben vom Marktverkehr, den Besuch der Märkte und die Marktordnungen, welche lokal geregelt sind.

VI. Das Verfahren in Gewerbesachen.

Für eine Reihe von Fällen, in welchen es sich um die Entscheidung über die Berechtigung zum Gewerbebetrieb handelt, enthält die Reichsgewerbeordnung Vorschriften in Bezug auf das Verfahren, nämlich: a) bei Genehmigung gewerblicher Anlagen; b) bei Erteilung persönlicher Konzessionen zum Gewerbebetrieb; c) bei Untersagung des ferneren Betriebs einer gewerblichen Anlage aus Gründen des Gemeinwohls; d) bei Verhinderung eines konzessionspflichtigen Gewerbebetriebs, für welchen eine Konzession nicht erlangt worden ist; e) bei Entziehung von Approbationen und Konzessionen; f) bei Fristung von Konzessionen, und g) bei Untersagung der Ausübung eines Gewerbes (R.Gew.O. §§ 15, 20, 21, 40, 49, 51, 53 u. 54). Diese Vorschriften sind: 1. Für die fraglichen Angelegenheiten bestehen zwei Instanzen. Gegen den erstinstanziellen Bescheid ist Rekurs an die nächstvorgesetzte Behörde binnen einer ausschließenden Frist von 14 Tagen zulässig. 2. In erster oder in zweiter Instanz muß die Entscheidung durch eine kollegiale Behörde erfolgen, welche den angetretenen Beweis in vollem Umfange zu erheben befugt ist. 3. Bildet eine kollegiale Behörde die erste Instanz, so erteilt sie ihre Entscheidung in öffentlicher Sitzung nach erfolgter Ladung und Anhörung der Parteien auch in dem Falle, wenn zwar Einwendungen nicht angebracht sind, die Behörde aber nicht ohne weiteres die Genehmigung erteilen will und der Antragsteller innerhalb 14 Tagen

nach Empfang des die Genehmigung versagenden oder nur unter Bedingungen erteilenden Bescheids der Behörde auf mündliche Verhandlung anträgt. 4. Bildet die kollegiale Behörde die zweite Instanz, so erteilt sie stets ihre Entscheidung in öffentlicher Sitzung nach Ladung und Anhörung der Parteien. 5. Als Parteien sind der Unternehmer (Antragsteller), sowie diejenigen Personen zu betrachten, welche Einwendungen erhoben haben. 6. Der Rekursbescheid ist den Parteien schriftlich zu eröffnen und muß mit Gründen versehen sein.

Da diese Vorschriften der Reichsgewerbeordnung nur ein Minimum von Garantien festsetzen, so steht es der Landesgesetzgebung frei, noch weitere Garantien durch Anordnung einer dritten Instanz und Verweisung der fraglichen Angelegenheiten ins verwaltungsgerichtliche Verfahren zu schaffen. Dies ist in der That auch in einzelnen Staaten (z. B. in Preußen und Bayern) geschehen.[1]

§ 88.

Die Innungen.[2]

I. Begriff und Zweck der Innungen.

Die Innungen sind Korporationen von selbständigen Gewerbetreibenden zum Zweck der Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen (R.Gew.O. §§ 97 u. 99). Die Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869 hob die zur Zeit ihrer Erlassung gesetzlich bestehenden Korporationen von Gewerbebetreibenden nicht auf, entzog ihnen aber alle auf das Gewerbewesen bezüglichen öffentlich-rechtlichen Befugnisse und Vorrechte, bildete ihre Verfassung um und stellte sie

---

[1] In manchen Lehrbüchern, z. B. bei G. Meyer I §§ 137 u. 138, werden auch die Vorschriften über das litterarische Eigentum und das Patentrecht in dem vom Gewerbe und der Industrie handelnden Abschnitte erörtert. Da es sich jedoch hier lediglich um die Verleihung, beziehungsweise Feststellung von Privatrechten handelt, so gehört die Darstellung dieser Materien in die Disziplin des Privatrechts. Höchstens können einzelne Fälle der Nichtigkeitserklärung und der Entziehung des Patentrechts als ins Verwaltungsrecht gehörig bezeichnet werden.

[2] Vgl. die Citate zu § 87. — Ueber den in Frankreich durch das Gesetz vom 21. März 1884 sur les syndicats professionels gemachten Versuch der Wiederbelebung der Innungen siehe Revue générale d'administration VII S. 385 ff., VIII S. 25 ff.

unter die Aufsicht der Gemeindebehörde (§§ 81—96). Gleichzeitig gab die Gewerbeordnung von 1869 in den §§ 97—104 die Grundzüge für die Bildung neuer Innungen. Die betreffenden Bestimmungen erfuhren eine durchgreifende Umbildung durch die Novelle vom 18. Juli 1881, welche den Innungen bedeutende öffentlich-rechtliche Befugnisse verlieh und in Bezug auf die auf Grund der Bestimmungen der Reichsgewerbeordnung von 1869 gebildeten Innungen vorschrieb, daß dieselben bis zum Ablauf des Jahres 1885 nach Maßgabe der Novelle vom 18. Juli 1881 umgebildet sein mußten, widrigenfalls sie von der Zentralbehörde aufgehoben werden konnten.

Innerhalb des angegebenen Zwecks der Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen haben die Innungen teils obligatorische, teils freiwillige Aufgaben. Was die freiwilligen Aufgaben anlangt, so können die Innungen durch statutarischen Beschluß auf alle möglichen gemeinsamen gewerblichen Interessen ihre Wirksamkeit ausdehnen, z. B. Errichtung von Fachschulen für Lehrlinge, Errichtung von Schiedsgerichten zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und Gesellen, Einrichtungen von Unterstützungskassen u. s. w. Als obligatorische Aufgaben der Innungen bezeichnet aber das Gesetz (§ 97): a) Pflege des Gemeingeistes, sowie Aufrechthaltung und Stärkung der Standesehre unter den Innungsmitgliedern; b) Förderung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen Meistern und Gesellen, sowie die Fürsorge für das Herbergwesen der Gesellen und die Nachweisung der Gesellenarbeit; c) Regelung des Lehrlingswesens und Fürsorge für technische, gewerbliche und sittliche Ausbildung der Lehrlinge; d) die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern an Stelle der Gemeindebehörde.

Da die Innungen vom Staate als solche anerkannte öffentliche Aufgaben teils freiwillig, teils auf Grund gesetzlichen Zwanges verfolgen, so haben dieselben die Eigenschaft öffentlicher Korporationen[1] und genießen verschiedene öffentlich-rechtliche Befugnisse

[1] Ueber die Frage, ob die Innungen öffentlich-rechtliche Korporationen sind, gehen die Ansichten der Schriftsteller auseinander. Einzelne Schriftsteller, namentlich G. Meyer I § 1 Z. 1, halten dieselben für privatrechtliche Korporationen. Nach der Entwickelung, welche die Innungen seit dem Gesetze vom 18. Juli 1881 genommen haben, kann wohl kein

nach gesetzlicher Vorschrift oder es können ihnen diese Befugnisse durch die höhere Verwaltungsbehörde beigelegt werden. Dazu gehören die Gerichtsbarkeit in Lehrlingsstreitigkeiten und die Befugnis zum Erlasse von Vorschriften über die Regelung des Lehrlingsverhältnisses, auch wenn in beiden Fällen der Arbeitgeber der Innung nicht angehört (R.Gew.O. § 100e), ferner die Bestimmung des Gesetzes vom 8. Dezember 1884, daß Arbeitgebern, welche einer Innung nicht angehören, durch die höhere Verwaltungsbehörde untersagt werden kann, Lehrlinge anzunehmen. Außerdem ist hierher zu rechnen die Vorschrift des § 100b, wonach die rechtmäßig umgelegten Innungsbeiträge und die von der Innung rechtmäßig verhängten Ordnungsstrafen auf Antrag des Innungsvorstandes auf dem für Beitreibung von Gemeindeabgaben vorgeschriebenen Wege zwangsweise eingezogen werden, vorbehaltlich des Rechtswegs über die Verpflichtung zur Zahlung der Beiträge.

II. Die Gründung, Auflösung und Verfassung der Innungen.

1. Die Gründung. Die Bildung einer Innung beruht auf dem freien Willen der Gewerbetreibenden, wie auch der Austritt aus einer Innung jederzeit freisteht, die Gründung der Innung erfolgt aber durch die Genehmigung des Statuts, das diejenigen, welche die Innung gründen wollen, zu entwerfen haben und die höhere Verwaltungsbehörde zu bestätigen hat (§ 98b). Das Statut muß über die in § 98a bezeichneten Verhältnisse Bestimmungen enthalten und darf keine Bestimmungen enthalten, welche mit den Aufgaben der Innung nicht in Verbindung stehen oder gesetzlichen Bestimmungen zuwiderlaufen. [1]

2. Die Verfassung ist durch das Statut festgesetzt. Im übrigen ist folgendes hervorzuheben: a) Mitglieder der Innung können nur Personen sein, welche innerhalb des Innungsbezirkes eines der Gewerbe, für welche die Innung errichtet ist, selbständig betreiben

---

Zweifel bestehen, daß sie als öffentlich-rechtliche Korporationen aufzufassen sind. — Rosin (Das Recht der öffentlichen Genossenschaft S. 71 ff.) hält die Innungen ebenfalls für öffentlich-rechtliche Korporationen, doch kann seine Begriffsbestimmung der öffentlichen Genossenschaft nicht für richtig erachtet werden. Vgl. darüber oben S. 113 Note 1.

[1] Ueber gewisse Einrichtungen (Schiedsgerichte für Gesellen, Krankenkassen) müssen sogen. Nebenstatuten errichtet werden.

oder in einem dem Gewerbe angehörigen Großbetrieb als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung beschäftigt sind (§ 100). Ausgeschlossen vom Eintritt sind diejenigen, welche sich nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden oder welche in der Verfügung über ihr Vermögen gerichtlich beschränkt sind. Durch Statut kann die Aufnahme noch abhängig gemacht werden von der Ablegung einer Prüfung und von der Zurücklegung einer Lehrlings- oder Gesellenzeit. Beim Vorhandensein der gesetzlichen oder statutarischen Erfordernisse kann die Aufnahme niemand verweigert werden.[1] b) Organe der Innung sind die Innungsversammlung, welche aus den stimmberechtigten Mitgliedern der Innung besteht, und ein von den Innungsmitgliedern zu wählender Vorstand, der die Innung nach außen zu vertreten hat. Alle oder mehrere derselben Aufsichtsbehörde unterstehende Innungen können zur Vertretung ihrer gemeinsamen Interessen einen Innungsausschuß bestellen, welchem Rechte und Pflichten der einzelnen Innungen, sofern dieselben nicht vermögensrechtlicher Natur sind, übertragen werden können (§ 102).

3. Die Auflösung einer Innung tritt ein entweder durch Aussterben ihrer Mitglieder, oder infolge eines statutenmäßigen Beschlusses der Innungsversammlung, oder kraft Gesetzes, wenn über das Vermögen der Innung der Konkurs eröffnet wird, oder infolge Beschlusses der höheren Verwaltungsbehörde, welcher in gewissen Fällen zulässig ist (§ 103). Ueber das Vermögen einer aufgelösten Innung ist gemäß der §§ 94 und 103a der Reichgewerbeordnung zu verfügen.

III. Die staatliche Aufsicht.

Die staatliche Aufsicht über Innungen, deren Bezirk sich nur auf eine Stadt bezieht, wird von der Gemeindebehörde geführt. Für alle übrigen Innungen wird die Aufsichtsbehörde durch die höhere Verwaltungsbehörde und, wenn sie sich über die Bezirke mehrerer höherer Verwaltungsbehörden erstrecken, durch die Zentralbehörde be-

[1] Gesellen können insofern außerordentliche Mitglieder sein, als ihnen gesetzlich ein Recht der Teilnahme bei Gesellenprüfungen u. s. w. eingeräumt ist und statutarisch eine Teilnahme an der Verwaltung der Innungsangelegenheiten eingeräumt werden kann.

stimmt. Die Funktionen der Aufsichtsbehörde sind im Gesetze genau angegeben (§ 104).

IV. Innungsverbände.

Mehrere Innungen, die nicht derselben Aufsichtsbehörde unterstehen, können zur gemeinsamen Verfolgung ihrer Aufgaben und zur Pflege gewerblicher Interessen einen Innungsverband bilden. Derselbe bedarf eines von der höheren Verwaltungsbehörde und, sofern sich der Verband über mehrere Bundesstaaten erstreckt, vom Reichskanzler zu bestätigenden Statuts und steht unter der Aufsicht der höheren Verwaltungsbehörde, in deren Bezirk der Vorstand seinen Sitz hat. [1]

§ 89.

Der Handel. Handels- und Gewerbekammern. [2]

I. Der Handel.

Der Handel ist die auf den Güterumlauf gerichtete Thätigkeit, welche den Zweck hat, für jede Ware ihren höchsten Preis zu suchen, sofern diese Thätigkeit als ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen auftritt. Der Handel erzeugt zunächst privatrechtliche Verhältnisse, welche im wesentlichen durch das Handelsgesetzbuch geordnet sind. Daneben bestehen aber eine Anzahl öffentlich-rechtlicher Vorschriften, welche man als Verwaltungsrecht des Handels bezeichnen kann und welche entweder den Binnenhandel oder den internationalen Handel betreffen.

a) Der Binnenhandel findet nur innerhalb des Gebiets eines Staates, also innerhalb des Reichsgebiets statt und ist zunächst geregelt durch die bereits besprochenen Vorschriften des allgemeinen Gewerberechts, insbesondere über den Marktverkehr. Besondere, hier zu besprechende Handelseinrichtungen sind aber die Börsen und die Makler. Die Börsen sind Versammlungen von Kaufleuten und sonstigen im Handel beschäftigten Personen, welche an einem be-

[1] Korporationsrechte haben die Innungsverbände nicht, doch sollen ihnen nach Inhalt eines gegenwärtig (1885/86) dem Reichstage vorliegenden Gesetzentwurfs solche Rechte verliehen werden.

[2] G. Meyer I § 139; Loening S. 518; Lexis, Handel, in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) II Nr. XXI; E. Struck, Die Effektenbörse.

stimmten Orte periodisch stattfinden. Die Errichtung von Börsen bedarf der Bestätigung der Regierung, welche auch die lokalen Börsenordnungen zu genehmigen hat. Die Leitung der Börsen ist den kaufmännischen Korporationen und Handelskammern übertragen, welche auch den Börsenvorstand bestellen. Der Eintritt ist jedermann gegen Erlegung des Eintrittsgeldes frei, jedoch ist der Ausschluß aus besonderen, in den Statuten vorgesehenen Gründen zulässig. Die Makler sind Personen, welche gewerbemäßig die Vermittelung von Handelsgeschäften übernehmen. Das Handelsgesetz hat das Maklergewerbe freigegeben, jedoch wurde die Einrichtung der Handelsmakler (Sensale) als amtlich bestellte und auf ihr Amt verpflichtete Vermittler von Handelsgeschäften beibehalten; dieselben haben aber kein ausschließliches Recht der Vermittelung mehr. Die Anstellung dieser Makler, deren Rechtsverhältnisse durch das Handelsgesetzbuch geregelt sind, erfolgt durch die Handelskammern und kaufmännischen Korporationen entweder mit oder ohne Bestätigung der Regierung, beziehungsweise der Stadtbehörde.

b) Der internationale Handel umfaßt den Handelsverkehr zwischen verschiedenen Staaten. Derselbe kann, abgesehen von den Vorschriften des Völkerrechts, durch Handelsverträge geregelt sein. Außerdem kann der internationale Handel beschränkt werden durch Einfuhr- oder Ausfuhrverbote oder durch Zölle. Nach deutschem Recht sind Ausfuhr- und Einfuhrverbote nur zulässig in Bezug auf einzelne Gegenstände, nur zeitweise und nur aus Veranlassung besonderer Umstände (Kriegsgefahr, sicherheitspolizeiliche, sanitätspolizeiliche Rücksichten u. s. w.). Dieselben werden durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats erlassen. Die Zölle sind Abgaben, welche vom Handelsverkehr mit fremden Staaten erhoben werden. Sie sind Schutzzölle, wenn sie die Hebung der inländischen Industrie bezwecken; sie haben die Eigenschaft von Finanzzöllen, wenn durch ihre Auflegung nur der Staatskasse eine Einnahme zugeführt werden soll. Im einzelnen Falle werden natürlich bei Auflegung eines Zolles häufig beide Rücksichten zusammentreffen. Jedenfalls erscheint die Zollverwaltung als Teil der Reichsfinanzverwaltung, und es ist daher kein Anlaß gegeben, an diesem Orte auf das Zollwesen genauer einzugehen.

II. Handels- und Gewerbekammern.[1]

Zur Unterstützung der Verwaltungsbehörden in Bezug auf die von ihnen hinsichtlich des Handels und der Industrie zu ergreifenden Maßregeln, namentlich durch Abgabe von Gutachten und Erstattung von Berichten, bestehen in allen größeren Staaten kollegiale Behörden, die Handels- und Gewerbekammern, welchen auch die amtliche Geltendmachung der Interessen des Handels, der Industrie und des Gewerbes obliegt. Die Handelskammern, beziehungsweise Handels- und Gewerbekammern werden von der Regierung errichtet und haben die Stellung staatlicher Organe, da sie staatliche Funktionen zu erfüllen haben; ihre Mitglieder, welche von den Kaufleuten und Fabrikanten, beziehungsweise Gewerbetreibenden gewählt werden, sind aber nicht Staatsbeamte, sie üben ihr Amt als Ehrenamt aus. Den Vorsitzenden der Kammer wählen die Mitglieder selbst. Die Verwaltungskosten werden durch Zuschläge zu der von den Wahlberechtigten zu zahlenden Gewerbesteuer aufgebracht. Den Handelskammern ist häufig die Ernennung der öffentlichen Handelsmakler des Orts, wo sie ihren Sitz haben, und die Aufsicht über die Börsen und andere, für den Handelsverkehr bestehende öffentliche Anstalten übertragen.

---

3. Abschnitt.

Das Umlaufs- und Kreditwesen.

§ 90.

Das Maß- und Gewichtswesen.[2]

Der Güterumtausch bedarf einer Feststellung der Größenverhältnisse der für den Verkehr bestimmten Güter durch Maß und Gewicht.

---

[1] Kaufmann, Die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen in den Staaten Europas (1879). — Eine Zusammenstellung der auf die Handels- und Gewerbekammer bezüglichen Gesetze der größeren deutschen Staaten s. Annalen (1883) S. 201 ff. — Ueber die Zentralstelle für Handel und Gewerbe in Württemberg vgl. Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg (Marquardsen III) S. 231.

[2] Loening § 167; G. Meyer I § 141; E. Meier, Artikel „Maß- und Gewichtsordnung", und Dochow, Artikel „Eichordnung" im R.L.;

Um allgemeine Anerkennung zu finden, muß das Maß- und Gewichtssystem durch den Staat bestimmt werden. Zweck einer Maß- und Gewichtsordnung ist es also, durch Herstellung und Sicherung eines einheitlichen Maß- und Gewichtssystems den Handel und Verkehr zu erleichtern und Täuschung und Betrug zu verhindern. Zu diesem Zwecke müssen die betreffenden Gesetze zunächst eine Reihe von Definitionen aufstellen, welche angeben, welchen Sinn eine gewisse Maß- und Gewichtsbezeichnung haben soll (Art. 1—8 der Maß- und Gewichts-O. v. 17. Aug. 1868, sogen. metrisches System). Ferner muß vorgeschrieben werden, daß die Meßwerkzeuge (Maße, Gewichte, Wagen) amtlich geprüft und im Falle ihrer Uebereinstimmung mit den Messungseinheiten zum Zwecke der Verwendung für den wirtschaftlichen Verkehr durch ein vorschriftsmäßiges Stempelzeichen beglaubigt (geeicht) werden. Demgemäß hat die Maß- und Gewichtsordnung die Einzelstaaten verpflichtet, Eichungsämter zu errichten, während die obere Aufsicht über das Eichungswesen eine Reichsbehörde, die Normaleichungskommission, führt, welche auch die näheren Vorschriften über Material, Gestalt, Bezeichnung und sonstige Beschaffenheit der Maße und Gewichte zu erlassen, alle die technische Seite des Eichungswesens betreffenden Gegenstände und das Verfahren zu regeln, sowie die Taxen für die zu erhebenden Gebühren festzusetzen hat.[1]

Die Maß- und Gewichtsordnung verbietet an und für sich nicht die Anwendung von ungeeichten Maßen, Gewichten und Wagen oder die Anwendung anderer Maße und Gewichte als die gesetzlichen. Zur Durchführung des gesetzlichen Maß- und Gewichtssystems und zur Verhütung betrügerischer Manipulationen im Verkehr sind jedoch folgende Vorschriften gegeben: 1. In den verschiedenen Zweigen

---

Jolly, Artikel Maß und Gewicht in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) I Nr. XI. — Neben der auf Grund des Art. 4[8] der Reichsverfassung erlassenen Maß- und Gewichtsordnung vom 17. August 1869 und deren Novellen vom 10. März 1870, 7. Dezember 1873 und 11. Juli 1884 kamen in Betracht das Reichsgesetz vom 20. Juli 1881, betreffend die Bezeichnung des Raumgehaltes der Schankgefäße, und die Eichordnung vom 27. Dezember 1884.

[1] Die Zuständigkeit der Normaleichungskommission erstreckt sich nicht auf Bayern. Dasselbe hat seine besondere Normaleichungskommission, welche ihr Normale von der Reichskommission zu beziehen hat; jedoch muß die bayerische Eichordnung mit der Reichseichordnung übereinstimmen.

der Reichs- und Staatsverwaltung müssen ausschließlich das gesetzliche Maß und Gewicht und die demselben entsprechenden Bezeichnungen angewendet werden. 2. Beim Zumessen und Zuwägen im öffentlichen Verkehre dürfen nur vorschriftsmäßig gestempelte und richtige, d. h. dem Maß und Gewicht, welches sie darstellen sollen, genau entsprechende Maße, Gewichte und Wagen gebraucht werden (Art. 10).[1] Gewerbetreibende, welche die Gebote übertreten oder auch nur ungestempelte und unrichtige, zum Gebrauche in ihrem Gewerbe geeignete Maße, Gewichte oder Wagen besitzen, sind strafbar (R.Str.G.B. § 369²). 3. Apotheker dürfen als Medizinalgewichte nur Präzisionsgewichte im Sinne der Eichordnung verwenden und in ihren Offizinen nur Präzisionswagen besitzen. 4. Schankgefäße, welche zur Verabreichung von Wein, Most oder Bier in Gast- und Schankwirtschaften dienen, müssen mit der Bezeichnung des Sollinhalts nach Litermaß und mit einem den Sollinhalt begrenzenden Strich (Füllstrich) versehen sein. Zur Prüfung der Schankgefäße müssen die Gast- und Schankwirte vorschriftsmäßig gestempelte Flüssigkeitsmaße bereit halten (R.G. v. 20. Juli 1881 §§ 1—5).[2]

§ 91.

Das Münzwesen.[3]

I. Begriff des Geldes, Währung, Währungsgeld.

Unter Geld im volkswirtschaftlichen Sinne versteht man dasjenige Gut, das als allgemeines Tauschmittel und Wertmesser (des-

---

[1] Besondere Vorschriften bestehen hinsichtlich des Verkaufs weingeistiger Flüssigkeiten nach Stärkegraden, der Bestimmung der Vergütung für den Verbrauch des Leuchtgases und des Verkaufs von Wein in Fässern (Art. 11, 12 u. 13 der Maß- und Gewichtsordnung).

[2] Weitergehende Vorschriften über Verwendung von Maß und Gewicht im Verkehr enthalten einzelne Landesgesetze (Preußen, Württemberg).

[3] Loening §§ 168—171; G. Meyer I §§ 142—145; Stein, Handbuch S. 434 ff.; Laband II S. 410 ff.; Zorn II S. 68 ff.; Koch, „Geld", „Feingehalt", „Münzwesen" im R.L.; Nasse, Geld und Münzwesen, in Schönberg's Handbuch I S. 237 ff., 2. Aufl., Bd. I. Nr. VII; A. Soetbeer, Deutsche Münz- und Bankverfassung (1881); derselbe, Beiträge zur Geschichte des Geld- und Münzwesens in Deutschland, in Forschungen zur deutschen Geschichte I S. 205 ff., 543 ff., II S. 293 ff., IV 241 ff., VI 1 ff.; Inama-Sternegg, Deutsche Wirtschafts-

halb auch als Wertbewahrer) dient. Im rechtlichen Sinne erscheinen aber als Geld nur solche Gegenstände, welche in einem Staate gesetzliche Zahlungsmittel sind, d. h. welche vom Gläubiger gefordert werden können und von ihm angenommen werden müssen, wenn die Forderung eine Geldforderung ist, beziehungsweise in eine solche verwandelt worden ist. Die Gegenstände nun, welchen durch Rechtssatz diese Eigenschaft (die Währung) beigelegt ist, nennt man **Währungsgeld**. Seit den ältesten Zeiten werden die Metalle, namentlich Gold und Silber, als Währungsgeld gebraucht, und die durch die öffentliche Autorität nach Form und Bezeichnung bestimmten, sowie nach Gehalt und Gewicht beglaubigten Metallstücke heißen **Münzen**. Unter **Papiergeld** dagegen versteht man auf bestimmte Geldsummen lautende, unverzinsliche, einen bestimmten Zahlungstermin nicht festsetzende Urkunden, welche durch Rechtssatz als Zahlungsmittel anerkannt sind.

Im Deutschen Reich ist eine einheitliche Regelung des Münz- und Geldwesens erfolgt durch das Reichsgesetz vom 4. Dezember 1871,

---

geschichte I, 140 ff., 450 ff. — Anlangend die Geschichte des Münzwesens, so haben die fränkischen Könige mit dem römischen Münzsystem auch das römische Münzrecht und die ausschließliche Befugnis, Münzen prägen zu lassen, übernommen; schon ziemlich früh wurden aber Münzprivilegien verliehen, und seit dem 12. Jahrhundert etwa nahmen die Landesherren das Münzregal und damit das Recht der Münzgesetzgebung in Anspruch. Als dann durch die goldene Bulle von 1356 den Kurfürsten das bis dahin dem Könige ausschließlich vorbehaltene Recht, Goldmünzen zu prägen, verliehen ward, erlangten auch die übrigen Landesherren bald dieses Recht. Im Jahre 1559 wurde der Versuch gemacht, der Münzzersplitterung und den sich daraus ergebenden Mißständen durch eine Reichsmünzordnung abzuhelfen. Der Versuch gelang aber nicht, und es konnten infolgedessen nur die Landesherren dahin streben, innerhalb ihres Territoriums das Münzwesen einheitlich zu gestalten und zu diesem Zwecke insbesondere den landesherrlichen Städten das von ihnen etwa erworbene Münzrecht zu entziehen. Nach Gründung des Zollvereins vereinbarten die demselben angehörigen deutschen Staaten einheitliche Grundsätze über die Ausprägung der Münzen. Am 24. Januar 1857 schloß der Zollverein mit Oesterreich und Liechtenstein einen Münzvertrag ab, inhaltlich dessen zwar der Münzfuß der verschiedenen Staaten bestehen blieb, daneben aber ein einheitlicher Münzfuß eingeführt wurde. Die nach demselben ausgeprägten Silbermünzen (Vereinsthaler) wurden gesetzliches Zahlungsmittel in allen Vereinsstaaten. Der Art. 4[3] der Reichsverfassung hat die Ordnung des Münzsystems der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs überwiesen.

betreffend die Ausprägung von Reichsgoldmünzen, und das Reichsmünzgesetz vom 9. Juli 1873 nebst den dazu gehörigen Novellen vom 20. April 1874 und 6. Januar 1876. Das Reichsmünzsystem beruht auf der Goldwährung mit der Mark zu 100 Pfennigen als Rechnungseinheit.[1] Die Bedeutung der Goldwährung ist die, daß nur Goldmünzen gesetzliches Zahlungsmittel sind. Eine Ausnahme besteht jedoch insofern, als auch die Thaler, und zwar die Thaler deutschen Gepräges, unbedingt und außerdem die in Oesterreich bis zum Schlusse des Jahres 1867 geprägten Vereinsthaler in jedem Betrage als Zahlung anzunehmen sind (R.Münz-G. Art. 14, 15 u. 16). Jedoch kann der Bundesrat den Thalern, ohne sie außer Kurs zu setzen, die Eigenschaft von Scheidemünzen geben (G. v. 16. Januar 1876).

Neben den als Währungsgeld dienenden Goldmünzen und Thalern bestehen für den Kleinverkehr Scheidemünzen aus Silber, Nickel und Kupfer, welche bis zu einem bestimmten Betrag (Silbermünzen bis zu 20 Mark, Nickel- und Kupfermünzen bis zu 1 Mark) in Zahlung angenommen werden müssen;[2] nur die öffentlichen Kassen nehmen Silbermünzen in jedem Betrag in Zahlung (R.Münz-G. Art. 9).

Durch das Reichsmünzgesetz, welches auf Grund der kaiserlichen Verordnung vom 22. September 1875 am 1. Januar 1876 in Kraft trat, wurden alle früher in Deutschland bestandenen Landeswährungen beseitigt. Ebenso wurden die früheren Landesmünzen teils durch das Reichsgesetz außer Kraft gesetzt, teils wurde die Anordnung der

---

[1] Was den Münzfuß anlangt, d. h. das Verhältnis des Grundgewichts zur Zahl der daraus zu prägenden Münzen und dem Feingehalt der Münzen, so ist bestimmt, daß auf 1 Pfund fein Gold 1395 Mark in Münzen von 20-, 10- und 5-Markstücken geprägt werden mit einer Mischung von $^{900}/_{1000}$ Gold und $^{100}/_{1000}$ Kupfer.

[2] Für die juristische Bedeutung der Scheidemünzen kommt lediglich in Betracht, daß sie nur bis zu einem bestimmten Betrag in Zahlung angenommen werden müssen. Dagegen ist es in dieser Hinsicht gleichgültig, daß dieselben in der Regel unterwertig ausgeprägt werden. — Um eine Ueberfüllung des Verkehrs mit Scheidemünzen zu verhüten, ist der Höchstbetrag (pro Kopf der Bevölkerung), welcher ausgeprägt werden darf, gesetzlich festgestellt und das Reich verpflichtet, Reichsscheidemünzen von bestimmten Beträgen jederzeit gegen Reichsgoldmünzen umzutauschen (Art. 4, 5, und 9 des Reichsmünzgesetzes).

Außerkurssetzung dieser Münzen dem Bundesrat überlassen (Art. 7 u. 8, R.G. v. 1871 § 11).[1]

Nicht verausgabt und in den Verkehr gebracht werden dürfen a) verfälschte Münzen und außer Kurs gesetzte Münzen (R.Str.G.B. §§ 147 u. 148); b) echte Münzen, welche durch Beschneiden, Abfeilen oder auf andere Art willkürlich verringert worden sind (R.Str.G.B. § 150). Ausländische Münzen sind an und für sich nur Ware, nicht Geld im Rechtssinne. Der Bundesrat kann auch den Gebrauch fremder Münzen zu Zahlungen gänzlich untersagen und bestimmen, daß fremde Münzen über den von ihm festgesetzten Geldwert in Zahlung weder angeboten noch genommen werden dürfen. Reichs- und Landeskassen dürfen nur diejenigen fremden Münzen im inländischen Verkehr in Zahlung nehmen, welche hierzu vom Bundesrat ausdrücklich gestattet sind, und nur zu dem vom Bundesrate bestimmten Kurs (Art. 13).

II. Die Münzprägung.

Das Recht, Münzanstalten zu errichten und auf denselben Münzen (nach der neuen Reichswährung) prägen zu lassen, ist den Einzelstaaten nicht entzogen;[2] sie dürfen aber dieses Recht nur nach Maßgabe der reichsgesetzlichen Vorschriften und unter Aufsicht des Reichs ausüben. Die Ausprägung von Scheidemünzen darf ausschließlich im Auftrag und auf Rechnung des Reichs erfolgen. In Bezug auf die Goldmünzen sind die Einzelstaaten, welche sich überhaupt zur Ausprägung von Goldmünzen bereit erklärt haben, zwar verpflichtet,

---

[1] Die Außerkurssetzung von Münzen hat die Bedeutung, daß einer Münze durch Rechtssatz der Charakter des Währungsgeldes entzogen wird; dagegen besteht die Einziehung der Münzen darin, daß die von den Landes- und Reichskassen eingenommenen Münzen nicht wieder verausgabt werden dürfen; insbesondere sind auf Rechnung des Reichs diejenigen Reichsmünzen einzuziehen, welche durch den Umlauf abgenutzt sind. Für die Reichsgoldmünzen kommt dabei das gesetzlich (R.G. v. 1871 § 9 R.Münz-G. Art. 2) festgestellte Passiergewicht in Betracht, d. h. die Grenze für den Gewichtsverlust, den die Münzen durch unwillkürliche Abnutzung erleiden dürfen, ohne ihren Charakter als gesetzliches Zahlungsmittel zu verlieren. Scheidemünzen sind einzuziehen, wenn sie an Gewicht oder Erkennbarkeit erheblich eingebüßt haben (R.Münz-G. Art. 10).

[2] Anderer Ansicht G. Meyer a. a. O. S. 447 und Mandry, Der zivilrechtliche Inhalt der Reichsgesetze (2. Aufl.) S. 205.

die ihnen vom Reiche erteilten Aufträge zunächst auszuführen; soweit ihre Münzstätten aber nicht für das Reich beschäftigt sind, können sie auf eigene Rechnung oder im Auftrag von Privatpersonen Goldmünzen prägen.[1] Das Verfahren bei der Ausprägung der Reichsmünzen ist, soweit die Reichsgesetze nicht Vorschriften enthalten (R.G. v. 1871 § 7, Münz-G. Art. 1, 2 u. 3) vom Bundesrat zu normieren (vgl. Beschlüsse v. 7. Dez. 1871, 8. Juli 1873 und 22. Mai 1875), und die Aufsicht, welche das Reich über die Ausprägung der Münzen zu üben hat, wird durch den Reichskanzler geführt.

§ 92.

Papiergeld und Banknoten. Notenbanken.[2]

I. Papiergeld und Reichskassenscheine.

Nach Art. 4[3] der Reichsverfassung ist das Reich zuständig zur Feststellung der Grundsätze über die Emission von (fundiertem und unfundiertem) Papiergeld. Durch das Reichsgesetz vom 16. Juni 1870 und § 8 des Reichsgesetzes vom 30. April 1874 wurde sodann bestimmt, daß künftighin von den Einzelstaaten Papiergeld nur kraft eines auf Antrag der beteiligten Landesregierung erlassenen Reichsgesetzes ausgegeben werden dürfe. Durch Art. 18 des Münzgesetzes wurde die Einziehung des einzelstaatlichen Papiergeldes vorgeschrieben und durch § 2 des Reichsgesetzes vom 30. April 1874 wurde angeordnet, daß jeder Bundesstaat das von ihm ausgegebene Papiergeld spätestens bis zum 1. Juli 1875 öffentlich aufzurufen und bis zum 1. Januar 1876 einzuziehen habe. Um den einzelnen Staaten die Durchführung dieser Maßregel zu ermöglichen, ermächtigte das Reichsgesetz vom 30. April 1874 den Reichkanzler, Reichskassenscheine

[1] Ueber die Ausprägung von Reichsgoldmünzen im Auftrag von Privaten enthält Art. 12 des Reichsmünzgesetzes eingehende Vorschriften.

[2] Loening §§ 171 u. 164; G. Meyer I §§146—153; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre (2. Aufl.) S. 445 ff.; A. Soetbeer, Deutsche Bankverfassung, Erlangen 1875 (Nachtrag 1881); A. Wagner, „Reichsbank“ im R.L.; derselbe, Kredit- und Bankwesen, in Schönberg's Handbuch I S. 285, 2. Aufl., Bd. I Nr. VIII; Poschinger, Die Banken im Deutschen Reich, Oesterreich und der Schweiz, I. u. II. Bd.; derselbe, Bankwesen und Bankpolitik in Preußen, 3 Bde.

im Gesamtbetrage von 120 Millionen Mark in Abschnitten von 5, 20 und 50 Mark ausfertigen zu lassen und unter die Bundesstaaten nach dem Maßstab ihrer Bevölkerung zu verteilen. Denjenigen Bundesstaaten, deren Papiergeld den ihnen nach der Bevölkerung zukommenden Betrag überstieg, wurde ein in 15 Jahresraten zurückzuzahlender Vorschuß aus der Reichskasse gegeben.

Gegenwärtig gibt es im Deutschen Reich kein Papiergeld. Die Reichskassenscheine sind kein Papiergeld im rechtlichen Sinne, da sie niemand im Verkehre anzunehmen verpflichtet ist, sondern unverzinsliche Schuldurkunden des Reichs, welche bei allen Kassen des Reichs und sämtlichen Bundesstaaten — nicht aber bei den Kommunalkassen — nach ihrem Nennwerte in Zahlung angenommen und von der Reichshauptkasse für Rechnung des Reichs jederzeit auf Erfordern gegen bares Geld eingelöst werden.

II. Notenbanken und Banknoten.

Banken sind meist im Besitze von Gesellschaften oder Korporationen befindliche Institute, welche Bankier- oder Bankgeschäfte, d. h. Geschäfte, welche die Kreditvermittelung bezwecken (Depositengeschäft, Girogeschäft, Diskontieren von Wechseln, Lombardgeschäft u. s. w.), gewerbsmäßig betreiben. Die Banken unterliegen als Kreditinstitute dem gemeinen Recht, dagegen sind die Notenbanken (Zettelbanken), d. h. diejenigen, welche auf den Inhaber lautende, jederzeit einlösliche unverzinsliche Schuldverschreibungen (Banknoten) ausgeben, besonderen Vorschriften unterworfen, da die Ausgabe von Banknoten auf das innigste mit dem Geldwesen zusammenhängt. Art. 4[4] der Reichsverfassung hat deshalb auch das Reich für zuständig erklärt zum Erlasse „allgemeiner Bestimmungen über das Bankwesen", und die Reichsgesetzgebung hat demgemäß gleichzeitig mit der Regelung des Münzwesens die Verhältnisse der Notenbanken und die Ausgabe der Banknoten einheitlich geordnet. Zunächst wurde durch das Reichsgesetz vom 27. März 1870 bestimmt, daß in Zukunft eine Emission von Banknoten nur auf Grund einer reichsgesetzlichen Ermächtigung stattfinden könne; im Art. 18 des Reichsmünzgesetzes wurde ferner vorgeschrieben, daß Banknoten künftighin nur auf Reichswährung und auf Beträge von nicht weniger als 100 Mark lauten dürfen; durch

das Reichsgesetz vom 21. Dezember 1874 wurde die Einziehung anderer Banknoten genau geregelt, und endlich wurde das Bankgesetz vom 14. März 1875 erlassen, welches insbesondere eine einheitliche Notenbank — die Reichsbank — schuf.

1. Das Bankgesetz enthält nun zunächst verschiedene Vorschriften, welche sich sowohl auf die Reichsbank wie die Privatnotenbanken beziehen. Diese Vorschriften, enthalten in den §§ 1—10 des Bankgesetzes, dann §§ 17 und 44 Z. 3 ebendaselbst, betreffen: a) den allgemeinen Geschäftsbetrieb der Notenbanken, welchen insbesondere der Betrieb gewisser Handelsgeschäfte (z. B. Acceptieren von Wechseln u. s. w.) verboten ist und die Verpflichtung auferlegt wurde, über ihren Geschäftsbetrieb gewisse Mitteilungen zu veröffentlichen; b) die Ausgabe der Banknoten und die Verpflichtung zur Einlösung derselben,[1] sowie die Notendeckung. In Bezug auf den letzteren Punkt mag nur hervorgehoben werden, daß wenn der Betrag der ungedeckten Noten (d. h. derjenigen, welche den Barvorrat übersteigen) über eine gesetzlich bestimmte Summe hinausgeht, die Bank eine Steuer von jährlich 5 Prozent über den übersteigenden Betrag an das Reich zu entrichten hat.[2]

2. Die Reichsbank, hervorgegangen aus der durch das Reich erworbenen preußischen Bank, ist eine öffentliche Anstalt[3] mit verschiedenen Zweigniederlassungen, welche den Zweck hat, den Geldumlauf im gesamten Reichsgebiete zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen (Reichsbankgesetz § 12). Sie ist eine selbständige juristische

[1] Eine Verpflichtung zur Annahme der Banknoten bei Zahlungen, welche gesetzlich in Gold zu machen sind, besteht nicht und kann auch für die Staatskassen nicht durch Landesgesetz begründet werden. Dagegen ist jede Bank verpflichtet, ihre Noten zum vollen Nennwert sofort auf Präsentation an ihrem Hauptsitz einzulösen und sowohl an ihrem Hauptsitze wie bei ihren Zweiganstalten jederzeit in Zahlung anzunehmen (R.Bank-G. § 4).

[2] Der Gesamtbetrag der sogen. steuerfreien Notensumme wurde auf 385 Millionen Mark festgesetzt, davon entfielen 250 Millionen Mark auf die Reichsbank, der Rest auf die Privatnotenbanken. Infolge des Verzichts verschiedener Banken auf ihr Notenprivilegium wuchs die steuerfreie Notensumme der Reichsbank auf 273 875 000 Mark. Bezüglich der bayerischen Notenbank vgl. § 47 des Bankgesetzes.

[3] Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft S. 50 ff.

Persönlichkeit, deren der Aktiengesellschaft ähnliche Verfassung durch das Reichsbankstatut vom 21. Mai 1875 geordnet ist. Das Grundkapital der Bank von 120 Millionen Mark ist in 40 000 auf den Namen lautende Anteilsscheine von je 3000 Mark zerlegt, deren Eigentümer nur bis zu diesem Betrage haften. Die Verwaltung und Leitung der Reichsbank steht dem Reiche zu. Unter der Leitung des Reichskanzlers ist das Reichsbankdirektorium die verwaltende und ausführende Behörde. Dasselbe ist ein Kollegium, dessen Präsident und Mitglieder auf Vorschlag des Bundesrats vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt werden. Alle Beamten der Reichsbank sind Reichsbeamte, ihre Besoldungen werden aber von der Reichsbank getragen[1] (§§ 26, 27 u. 28). Die Anteilseigner sind an der Führung der unmittelbaren Verwaltung nicht beteiligt, sie üben aber durch die Generalversammlung der Anteilseigner und einen von der Generalversammlung aus 15 Mitgliedern gewählten Zentralausschuß, welcher Gutachten abzugeben und in einzelnen Fällen selbst ein Entscheidungsrecht hat, eine Aufsicht über die Verwaltung der Bank aus. Zum Zwecke einer fortlaufenden Kontrolle wählt der Zentralausschuß aus seiner Mitte drei Deputierte. Das Reich selbst übt über die Verwaltung der Reichsbank eine Kontrolle durch das Bankkuratorium, das aus dem Reichskanzler als Vorsitzenden und vier Mitgliedern besteht, von denen eines der Kaiser, die drei anderen der Bundesrat ernennt (§ 25).

Eine Haftung für die Reichsbank hat das Reich nicht, wohl aber einen Anteil am Gewinn derselben (§ 24).

Durch die §§ 13, 14, 15, 17, 18, 19, 22 u. 36 des Bankgesetzes sind der Reichsbank verschiedene Verpflichtungen auferlegt, von welchen hier nur erwähnt werden soll, daß die Bank nur gewisse Geschäfte betreiben darf, daß sie an den vom Bundesrat bestimmten Plätzen Reichsbankhauptstellen errichten muß und verpflichtet ist, ohne Entgelt für Rechnung des Reichs Zahlungen anzunehmen und bis auf die Höhe des Reichsguthabens Zahlungen zu leisten. Andererseits stehen der Bank gewisse Vorrechte zu (§§ 9, 16, 18, 20, 21 u. 66). Sie hat insbesondere das Recht, so viel Noten auszugeben, als sie nach

[1] Der Besoldungsetat des Reichsbankdirektoriums wird alljährlich durch den Reichshaushaltsetat festgesetzt und die Rechnungen der Reichsbank durch den Rechnungshof des Reichs geprüft.

dem Bedürfnis ihres Verkehrs für erforderlich erachtet; erlischt die Befugnis einer Privatnotenbank zur Notenausgabe, so wächst der derselben zustehende Anteil an der steuerfreien Notensumme der Reichsbank zu. Die Reichsbank und ihre Zweiganstalten sind im gesamten Reichsgebiet frei von staatlichen Einkommen- und Gewerbesteuern u. s. w.[1]

3. Die Privatnotenbanken sind Aktiengesellschaften, deren Rechtsverhältnisse durch das Handelsgesetzbuch und die sonstigen auf den Handels- und Gewerbebetrieb bezüglichen Reichs- und Landesgesetze und ihre Statuten geregelt sind. Das Recht zur Notenausgabe beruhte auf schon vor Erlaß des Bankgesetzes von den einzelnen Staaten erteilten, nur für den betreffenden Staat wirksamen Privilegien. Das Reichsbankgesetz hat nun bestimmt: a) daß die Privatnotenbanken außerhalb ihres Staates weder Bankgeschäfte betreiben noch sich als Gesellschafter an Bankhäusern beteiligen dürfen; b) daß ihre Noten außerhalb dieses Gebietes zu Zahlungen nicht gebraucht werden dürfen. Von diesen Beschränkungen sind jedoch diejenigen Notenbanken befreit (deren Noten dürfen daher im ganzen Reichsgebiete zur Zahlung benutzt werden), welche die in § 44 des Bankgesetzes aufgeführten Voraussetzungen (Vorschriften über die Notendeckung, Beschränkung auf den Betrieb gewisser Geschäfte u. s. w.) erfüllten. Dies haben von 38 Zettelbanken 16 gethan, 15 haben ganz auf das Notenprivilegium verzichtet, eine (die braunschweigische) ist auf ihren Staat beschränkt.[2]

Die Aufsicht über die Privatnotenbanken haben: a) die Landesregierungen; b) der Reichskanzler. Im übrigen ist bestimmt, daß jede Abänderung des Statuts oder Privilegiums der Bank der von der Landesregierung zu beantragenden Genehmigung des Bundesrats bedarf, wenn sie das Grundkapital, den Reservefonds, den Geschäftskreis oder die Deckung der auszugebenden Noten oder die Dauer der Befugnis zur Notenausgabe betrifft.

[1] Die Reichsbank ist zunächst gegründet bis zum 31. Dezember 1890. Am 1. Januar 1891 kann das Reich die Bank entweder aufheben oder sämtliche Anteile derselben zum Nennwerte erwerben. Zum Fortbestand ist ein Reichsgesetz notwendig.

[2] Ausländische Banknoten sind zwar ebenso wie die inländischen Noten ein erlaubtes Zahlungsmittel im wirtschaftlichen Sinne, sie dürfen aber nicht auf Markwährung lauten.

Das Banknotenprivilegium erlischt: a) **durch Ablauf der Zeitdauer**; b) **durch Verzicht**; c) **durch Eröffnung des Konkursverfahrens** gegen die Bank; d) **durch Entziehung kraft richterlichen Urteils** auf **Klage des Reichskanzlers oder der Landesregierung** (§ 50); e) **durch Verfügung der Landesregierung nach Maßgabe der Statuten**; f) **durch Kündigung nach Maßgabe des § 44 Z. 7 und Abs. 2.**[1]

§ 93.

Das Kreditwesen.[2]

I. Allgemeines.

Der Kredit besteht in der Einräumung der Befugnis, über fremde Güter zu verfügen[1] gegen die Verpflichtung einer künftigen Gegenleistung, und Kredit hat diejenige Wirtschaft, welche die Fähigkeit besitzt, in dieser Weise das Kapital anderer Wirtschaften zur Benutzung und zum Erwerbe für sich zu verwenden. Die Kreditgeschäfte, deren wichtigstes das zinsbare Darlehen ist, unterliegen nun zunächst dem Privatrechte. Im wirtschaftlichen Leben der Gegenwart handelt es sich aber beim Kreditverkehr keineswegs bloß um die Beseitigung zufällig eintretenden Mangels an Kapital in den Einzelwirtschaften, sondern es bildet der Kredit geradezu einen organischen Faktor der Produktion, indem durch den Kredit die außerdem unbenutzt in den Händen ihrer Besitzer bleibenden Kapitalien denjenigen zugeführt werden, welche sie zu nutzbarer Produktion verwenden wollen und können. Zur Vermittelung des Kredits in diesem Sinne bestehen besondere Kreditanstalten, deren Errichtung und Betrieb vielfach öffentlich-rechtlichen Vorschriften unterliegt und welche entweder dem Personal- und Mobiliarkredit oder dem Immobiliarkredit dienen. Man bezeichnet nämlich als Personalkredit denjenigen, welcher dem Schuldner lediglich mit Rücksicht auf die Gesamtheit seiner persön-

[1] In Bezug auf Papiergeld von Gemeinden und Korporationen vgl. Reichsgesetz vom 16. Juni 1870 und § 54 des Reichsbankgesetzes.

[2] G. Meyer I §§ 154—157; Loening §§ 162, 163, 166; Stein, Handbuch der Verwalungslehre. (2. Aufl.) S. 460 ff.; Stengel, Bodenkredit und Bodenkreditanstalten, in Annalen (1878) S. 841 ff. Ueber Sparkassen vgl. § 103.

lichen Verhältnisse ohne Sicherstellung des Gläubigers durch ein Pfand gewährt wird, während beim Realkredit eine solche Sicherstellung entweder durch eine bewegliche Sache (Faustpfand) gewährt wird oder durch eine unbewegliche Sache (Hypothek) — Mobiliar-, Immobiliarkredit. — In Wirklichkeit kommt reiner Personalkredit wohl selten vor, er ist in der Regel mit Mobiliarkredit verbunden; infolgedessen wird häufig der Immobiliarkredit als Realkredit bezeichnet und dieser Ausdruck auch insofern noch im engeren Sinne genommen, als darunter lediglich der Zwecken der landwirtschaftlichen Produktion dienende Kredit Realkredit genannt wird.

II. Der Immobilien(Real)kredit, der landwirtschaftliche Kredit.

Der Immobiliarkredit kann den verschiedensten Zwecken dienen, z. B. als Baukredit. Die wichtigste Art desselben ist aber der landwirtschaftliche Kredit, da es in der Natur der Sache liegt, daß der Landwirt sich durch Verpfändung seines Grundbesitzes Kredit verschafft, die Landwirtschaft auch eines langfristigen Kredits, wie es der Immobiliarkredit ist, bedarf. Die Einrichtungen, welche dem Immobiliarkredit dienen, sind hauptsächlich:

1. die sogen. Landschaften in Preußen, öffentlich-rechtliche Korporationen der sämtlichen Rittergutsbesitzer einer Provinz, welche den Zweck haben, dem größeren Grundbesitz durch Ausgabe von sogen. Pfandbriefen unter Solidarhaft der Mitglieder der Landschaft den erforderlichen Kredit zu verschaffen.[1] Die Leitung und Verwaltung einer jeden Landschaft wird von einer dem Minister für Landwirtschaft unterstehenden Provinzialbehörde geführt, an deren Spitze ein königlicher Kommissar als Präsident steht, welcher darüber zu wachen hat, daß nichts gegen das Landschaftsreglement und die königlichen Gerechtsame geschieht. Die Privilegien, welche ihnen früher eingeräumt waren, wie z. B. das Recht der Sequestration der verpfändeten Güter ohne gerichtliche Hilfe, sind gegenwärtig durch die neuere Gesetzgebung durchweg aufgehoben;

2. die Kreditvereine von Gutsbesitzern und

[1] Die erste Landschaft wurde im Jahre 1769 gegründet zum Zwecke „der Erhaltung und Wiederherstellung des Kredits der schlesischen Stände".



3. die **Hypothekenbanken**, letztere in der Regel als Aktiengesellschaften auftretende Vereinigungen von Kapitalisten zum Zwecke der Vermittelung des Immobilienkredits, stehen lediglich unter den Regeln des Privatrechts. Häufig ist jedoch denselben ein staatlicher Kommissar zur Ueberwachung des Geschäftsbetriebs beigegeben;

4. die **Landeskulturrentenbanken** sind vom Staate oder einem höheren Kommunalverbande gegründete Anstalten, welche zum Zwecke der Beförderung von Bodenmeliorationen den Grundbesitzern Darlehen gegen feste (Zins- und Tilgungsbeitrag enthaltende) Jahresrenten gewähren (z. B. preuß. G. v. 13. Mai 1879 über die Errichtung von Landeskulturrentenbanken).

III. Der Mobiliar- und Personalkredit.

Dem Mobiliar- und Personalkredit dienen: 1. die **Banken**, welche, insoweit sie nicht Notenbanken sind, ausschließlich den Vorschriften des Privatrechts unterliegen; 2. die **Leihanstalten** (Leihhäuser), welche häufig staatliche oder städtische Anstalten sind, und 3. die **Darlehnskassen**, welche ebenfalls in der Regel vom Staate zur Behebung außerordentlicher Notstände gegründet werden, stehen gleichfalls hinsichtlich ihres Geschäftsbetriebs unter den allgemeinen Vorschriften des Privatrechts.

IV. Die Ausgabe von Inhaberpapieren.

Eine besondere Form der Kreditbeschaffung ist die Ausgabe von Inhaberpapieren. Da mit denselben Mißbrauch getrieben werden kann, ist Ausstellung wie Verkehr von Inhaberpapieren verschiedenen öffentlich-rechtlichen Beschränkungen nach Reichs- und Landesrecht unterworfen. Insbesondere dürfen Inhaberpapiere mit Prämien nach dem Gesetz vom 8. Juni 1871 nur auf Grund eines Reichsgesetzes und nur zum Zwecke einer Anleihe des Reichs oder eines Bundesstaats ausgegeben werden; sonstige unverzinsliche Inhaberpapiere auszugeben, sind nur solche Korporationen befugt, welche, ohne Notenbanken zu sein, sich bei Erlaß des Reichsbankgesetzes vom 14. März 1875 im Besitz dieser Befugnis befanden.

---

4. Abschnitt.

Der öffentliche Verkehr.

§ 94.

Das Verkehrswesen im allgemeinen. Die öffentlichen Wege.[1]

I. Das Verkehrswesen.

Das Transportwesen umfaßt alle Einrichtungen, welche für Beförderung von Personen, Gütern und Nachrichten bestimmt sind, also insbesondere: a) die Herstellung und Unterhaltung der Verkehrsmittel (Wege, natürliche und künstliche Wasserstraßen, Eisenbahnlinien, Telegraphen- und Telephonleitungen); b) die Verkehrsanstalten (Eisenbahnen, Post und Telegraph, Dampferlinien u. s. w.). Die Rechtsverhältnisse des Verkehrs gehören, soweit es sich um privatwirtschaftliche Leistungen handelt, dem Privatrecht an, und soweit gewerbsmäßige Beförderung von Menschen, Gütern und Nachrichten vorliegt, finden die Vorschriften der Reichsgewerbeordnung Anwendung. Der Verkehr ist aber nicht bloß für die Interessen der Volkswirtschaft, sondern auch für die Befriedigung der verschiedensten Bedürfnisse des staatlichen, geistigen und sozialen Lebens von solcher Bedeutung, daß der Staat selbst für die Herstellung und Erhaltung der erforderlichen Verkehrsmittel und Verkehrsanstalten sorgen muß, wenn die Privatthätigkeit in der einen oder anderen Richtung als

[1] Loening §§ 140—146; G. Meyer I §§ 159-162; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre (2. Aufl.) S. 359 ff.; E. Sax, Transport- und Kommunikationswesen, in Schönberg's Handbuch Bd. I S. 369 ff. (2. Aufl.) Nr. IX; Gneist, Artikel „Wegeordnungen" im R.L. Ueber die Geschichte des deutschen Wegerechts vgl. die Angaben bei Loening § 141 und G. Meyer § 160. Eine Zusammenstellung verschiedener deutscher Wegegesetze findet sich bei G. Meyer S. 484 Note 17. Die deutsche Wegegesetzgebung läßt, was Einheitlichkeit, Gleichmäßigkeit und Folgerichtigkeit anlangt, manches zu wünschen übrig. Preußen hat kein einheitliches Weggesetz, in Bayern ist die ganze Angelegenheit überhaupt nur teilweise gesetzlich geregelt, während Frankreich eine klare, auf vernünftigen Grundsätzen beruhende Wegegesetzgebung besitzt. Das Deutsche Reich hat von der ihm durch Art. 4[8] der Reichsverfassung beigelegten Befugnis in Bezug auf Landstraßen, welche im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs sind, keinen Gebrauch gemacht.

unzureichend erscheint, und daß er jedenfalls die durch Privatthätigkeit errichteten und betriebenen Verkehrsanstalten im Interesse der Gesamtheit überwachen und beaufsichtigen muß. Die Gesamtheit der sich daraus ergebenden Rechtsvorschriften bildet das Verwaltungsrecht des Verkehrswesens.

II. Die öffentlichen Wege.

Die Wege sind entweder Privatwege oder öffentliche Wege. Die Privatwege sind nur für den Gebrauch einzelner Berechtigter bestimmt, bilden einen Bestandteil des Privatvermögens und unterliegen den Vorschriften des Privatrechts. Die öffentlichen Wege dienen dem allgemeinen Verkehr und haben die Eigenschaft öffentlicher Sachen; deshalb kann weder der Eigentümer des zu ihrer Herstellung verwendeten Grund und Bodens über denselben in einer ihrer Bestimmung widersprechenden Weise verfügen, noch können dritte Personen Rechte an einem öffentlichen Wege erwerben, welche diese Bestimmung beeinträchtigen würde. Zubehörungen der öffentlichen Wege bilden Gräben, Abzüge, Böschungen und sonstige Nebenbestandteile. Brücken sind integrierende Bestandteile der öffentlichen Wege, wenn auch vielfach die Frage der Herstellung und Unterhaltung der Brücken durch besondere Rechtsvorschriften geregelt ist.

Die Eigenschaft eines öffentlichen Weges erhält ein bestimmtes Stück der Erdoberfläche durch eine Verfügung der Verwaltung, welche den zum öffentlichen Wege bestimmten Grund und Boden von den im freien Privateigentum verbleibenden Grundstücken abgrenzt. Die Grundstücke, welche zur Anlage oder Erweiterung öffentlicher Wege, beziehungsweise bei Umwandlung eines Privatwegs in einen öffentlichen Weg in Anspruch genommen werden, werden zu diesem Zwecke entweder enteignet oder dauernd belastet. Für solche Fälle gelten jedoch in den deutschen Staaten meistens besondere Vorschriften, welche von den allgemeinen Rechtssätzen über Zwangsenteignung abweichen. Insbesondere ist den zum Wegebau Verpflichteten nach einzelnen Gesetzen (Preußen, Sachsen, Elsaß-Lothringen) das Recht der Entnahme der zur Anlage und Unterhaltung öffentlicher Wege erforderlichen Materialien (Feld- und Bruchsteine, Kies, Rasen, Lehm

u. dgl.) von fremden Grundstücken gegen Entschädigung unter gewissen Voraussetzungen eingeräumt.

Die Pflicht zur Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Wege (Wegebaulast) ist verschieden, je nachdem der Weg die Eigenschaft einer Landstraße, einer Vizinalstraße (Kreisstraße, Nebenlandweg, Kommunikationsweg) oder eines Gemeindewegs hat.[1] Jedenfalls ist aber die Wegelast eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung, und werden daher Streitigkeiten über dieselbe durch die Verwaltungsgerichte oder Verwaltungsbehörden entschieden.

1. Landstraßen vermitteln den großen Verkehr des Landes mit dem Auslande und der einzelnen Landesteile miteinander. Die Eigenschaft einer Landstraße ergibt sich entweder aus dem Vorhandensein der im Gesetze (A. L.R. Teil II Tit. 15 § 1) aufgestellten sachlichen Merkmale oder daraus, daß eine Straße durch Beschluß der nach Landesrecht zuständigen Organe zur Landstraße erklärt wird. Die Landstraßen sind entweder a) Staatsstraßen oder b) Provinzial- (Bezirks-, Kreis-) Straßen.[2] In einzelnen Staaten (Bayern, Elsaß-Lothringen) werden die Kosten der Anlage und Unterhaltung der Staatsstraßen ausschließlich vom Staate getragen, in anderen Staaten sind die Gemeinden und Kommunalverbände, durch deren Gebiet die Straße zieht, beitragspflichtig. In Preußen ist durch die §§ 18 u. 19

---

[1] Einen Rechtsanspruch auf Anlegung eines öffentlichen Weges hat, abgesehen von besonderen vertragsmäßigen Vereinbarungen, niemand. Ebenso kann auch niemand, welcher bisher einen öffentlichen Weg benutzt hat, wegen Verlegung, Veränderung oder Einziehung desselben ein Recht auf Entschädigung beanspruchen, wenn nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift (Württemberg, Baden, Hessen) ein solcher Anspruch eingeräumt ist (vgl. auch preuß. Zust.G. § 57).

[2] In Preußen gibt es auch Chausseen, welche von Privatgesellschaften (Aktiengesellschaften) gebaut und Eigentum derselben sind. Eine Kabinettsorder vom 21. Juni 1809 hat nämlich bestimmt, daß der Bau und die Verwaltung von Chausseen, Kanälen, Brücken u. s. w. zum öffentlichen Gebrauch von Privatpersonen übernommen und ihnen das Recht zur Erhebung von Gebühren verliehen werden könne. Die Verordnung vom 8. November 1834 hat dann die Bedingungen normiert, unter welchen der Staat zur Verteilung des Rechts der Chausseegelderhebung (königl. Erlaß) sich bereit erklärte. Da diese Chausseen öffentliche Wege sind, so können die Unternehmer im Verwaltungswege zur Unterhaltung der Chausseen angehalten werden. Der Staat (jetzt die Provinz) hat das Recht, die Chaussee gegen einen gewissen Betrag anzukaufen.

des Dotationsgesetzes vom 18. Juli 1875 das Eigentum und das Recht und die Pflicht der Verwaltung und Unterhaltung der Staatsstraßen, abgesehen von denjenigen, welche bisher aus berg- oder forstfiskalischen Fonds bestritten wurden, auf die Provinzialverbände, beziehungsweise den Stadtkreis Berlin und den hohenzollerischen Kommunalverband übertragen worden gegen Ueberweisung einer Jahresrente von 19 Millionen Mark aus Staatsmitteln, welche nach Maßgabe des § 20 a. a. O. unter die einzelnen Kommunalverbände verteilt wird.

Provinzial- (Bezirks-, Kreis-) Straßen sind solche Straßen, zu deren Herstellung und Unterhaltung die Kommunalverbände der Provinzen (Bezirke, Kreise) nach den verschiedenen Gesetzen teils verpflichtet, teils berechtigt sind.

2. Die Gemeindewege sind diejenigen Wege, welche den Verkehr innerhalb des Gemeindebezirks vermitteln und welche deshalb auch von der Gemeinde hergestellt und unterhalten werden.[1]

3. Die Vizinalstraßen (Kommunikationswege, Nebenlandwege, Distriktsstraßen in Bayern, Vizinalwege in Elsaß-Lothringen u. s. w.) sind solche Straßen, welche den Verkehr der einzelnen Gemeinden untereinander und mit den großen Landstraßen vermitteln. Nach den meisten Gesetzgebungen werden sie als Gemeindewege behandelt. Nach manchen Gesetzgebungen ist jedoch die Herstellung, Unterhaltung und Verwaltung solcher Straßen besonders geregelt, und obliegt insbesondere die Wegebaulast größeren Kommunalverbänden (den Distrikten in Bayern, den Kreisen in Schleswig-Holstein), oder es werden Zuschüsse vom Staate und Bezirke geleistet (Elsaß-Lothringen).

[1] Insoweit die Ortsstraßen Teile einer Staatsstraße, Provinzialstraße u. s. w. sind, liegt die Wegelast demjenigen Subjekte ob, welches die Sorge für die ganze Strecke hat, oder es ist die Wegelast zwischen Staat, Provinz u. s. w. einerseits und Gemeinde andererseits geteilt. Für die Ortsstraßen bestehen ferner häufig besondere Bestimmungen zum Zwecke der Erleichterung der gemeindlichen Wegelast, insbesondere so, daß durch Ortsstatut den Eigentümern der an die Ortsstraße anstoßenden Häuser die Verpflichtung auferlegt werden kann, die Kosten für Herstellung des Bürgersteigs und der Abzugskanäle zu tragen, oder daß bei Anlegung neuer oder Verlängerung schon bestehender Straßen den angrenzenden Eigentümern, welche Gebäude an der Straße errichten wollen, die Kosten oder ein Teil derselben zur Last fallen.

Mag die Herstellung und Unterhaltung der öffentlichen Wege dem Staate oder Kommunalverbänden obliegen, so ergibt sich häufig für die Staats-, beziehungsweise Gemeindeangehörigen die Pflicht zur Leistung von Naturalleistungen, Wegefronden, z. B. zum Zwecke der Fahrbarmachung von Landstraßen, wenn die Fahrbarkeit durch außerordentliche Naturereignisse, namentlich große Schneefälle, unterbrochen ist. Diese Naturalleistungen werden in der Regel als Gemeindedienste behandelt und unterliegen daher den in Bezug auf dieselben geltenden Rechtsvorschriften.

III. Die Benutzung der öffentlichen Wege und die Wegepolizei.

Jedermann hat die (öffentlich-rechtliche) Befugnis, einen öffentlichen Weg zur eigenen Beförderung, wie auch zur Beförderung anderer Personen und Güter zu benutzen; jedoch darf diese Befugnis nur ausgeübt werden nach Maßgabe der Vorschriften, welche die Benutzung im öffentlichen Interesse regeln. Diese Vorschriften betreffen hauptsächlich die Sicherstellung der Wege gegen Beschädigung, die Erhaltung der Sicherheit und Bequemlichkeit des öffentlichen Verkehrs und die Aufrechthaltung der Reinlichkeit auf denselben (Wegepolizeirecht). In Betracht kommen hier neben den §§ 304, 305, 321, 325 u. 370[1] des Reichsstrafgesetzbuches die landesgesetzlichen Vorschriften und Verordnungen über die Beschaffenheit der die Straße befahrenden Fuhrwerke, das Maximum der Ladung, die zulässige Bespannung u. s. w. Ferner der § 362[2],[4], 366[8],[9],[10]. des Reichsstrafgesetzbuches und die auf Grund derselben erlassenen Polizeiverordnungen.

Für die Benutzung öffentlicher Wege muß häufig ein Wege- oder Brückengeld gezahlt werden. Das Recht, Wege- oder Brückengelder zu erheben, ist jedoch reichsgesetzlich (Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867, R.V. Art. 22 u. 40) sowohl hinsichtlich der Straßen, welche in dieser Weise belastet werden dürfen, als auch hinsichtlich der Höhe beschränkt. Die Wege- und Brückengelder sind öffentliche Abgaben, welche beim Passieren der Hebestellen nach einem bestimmten Tarif zu entrichten sind. Das Recht zur Erhebung beruht entweder auf landesherrlicher Verleihung oder einem von der Staatsbehörde genehmigten Gemeindebeschluß.

§ 95.

Die Wasserstraßen und die Schiffahrt.[1]

I. Die Wasserstraßen.

Wasserstraßen sind: 1. die Binnengewässer, welche der Staatshoheit eines oder mehrerer Staaten unterstehen, und zwar a) natürliche Wasserstraßen (Flüsse, Binnenseen) oder b) künstliche Wasserstraßen (Kanäle); 2. das Meer. Dasselbe ist der Hoheit keines Staates unterworfen, nur die Küstengewässer und die Häfen werden als Bestandteile des Staatsgebiets betrachtet. Die Beförderung auf den Wasserstraßen erfolgt: 1. durch Schiffahrt; 2. durch Flößerei. Die Schiffahrt, welche Seeschiffahrt oder Binnenschiffahrt ist, hat es mit der Beförderung von Personen oder Gütern auf Wasserstraßen mittels besonders dazu gebauter Fahrzeuge zu thun. Die Flößerei besteht in dem Transport von verbundenen oder unverbundenen Hölzern (Floßfahrt, Triften) durch fließende Gewässer. Schiffahrt und Flößerei sind Privatunternehmungen; der Staat regelt aber die Benutzung der Wasserstraßen und errichtet Anstalten zur Förderung der Schiffahrt und Flößerei, wie er unter Umständen auch direkt die Schiffahrt durch Zuschüsse im öffentlichen Interesse unterstützen kann.[2]

II. Die Seeschiffahrt.

Die Gesamtheit der zu einem Staate gehörenden Schiffe bezeichnet man mit dem Ausdrucke „Marine". Im Gegensatz zur Kriegsmarine umfaßt die Handelsmarine die zum Erwerb durch Seeschiffahrt bestimmten Schiffe, Kauffahrteischiffe. Die Thätigkeit der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung kann sich nur auf die sogen. Eigengewässer, d. h. die als Bestandteil des Staatsgebiets geltenden Teile des Meeres und die nationalen Schiffe erstrecken, nämlich diejenigen, welche auch auf offener See oder in fremden Gewässern und Häfen der einheimischen Staatsgewalt unterworfen

---

[1] Loening §§ 147—150; G. Meyer I §§ 167—172; Stein, Handbuch S. 373 ff.; J. Reitz, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Handelsmarine; F. Perels, Das internationale öffentliche Seerecht der Gegenwart.

[2] Vgl. z. B. R.G. v. 6. April 1885, betreffend Postdampfschiffsverbindungen mit überseeischen Ländern.

sind. Die Nationalität eines Schiffes ergibt sich aus der Flagge desselben. Sämtliche deutsche Kauffahrteischiffe bilden gegenwärtig eine einheitliche Handelsmarine, welche die Reichsflagge führt als Zeichen der deutschen Nationalität (R.V. Art. 54 u. 55). Das Recht der Flaggenführung ist durch reichsgesetzliche Vorschriften geordnet (H.G.B. Art. 432—438, R.G. v. 25. Okt. 1867 und 28. Juni 1873).[1] Die Reichsflagge darf nur von solchen Kauffahrteischiffen geführt werden, welche sich im ausschließlichen Eigentum von Reichsangehörigen oder von Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, deren persönlich haftende Gesellschafter sämtlich Reichsangehörige sind, und eingetragenen Genossenschaften befinden, die ihren Sitz im Reichsgebiet haben. Die unbefugte Führung der Reichsflagge ist strafbar; andererseits sind aber diejenigen Schiffe, welche das Recht zur Führung der Reichsflagge besitzen, zur Führung derselben verpflichtet, widrigenfalls das betreffende Schiff nicht nur den Anspruch auf Schutz seitens des Reichs verliert, sondern auch der mit der Führung einer anerkannten Nationalflagge verbundenen völkerrechtlichen Vorteile verlustig geht. Alle zur Führung der Reichsflagge berechtigten Schiffe sind in stets evident zu haltende Schiffsregister mit Angabe ihres Namens, ihrer Beschaffenheit und ihrer Rechtsverhältnisse einzutragen. Ueber die Eintragung des Schiffs wird von der Registerbehörde zur Legitimation ein sogen. Schiffscertifikat ausgefertigt.

Anstalten und Einrichtungen für die Seeschiffahrt sind:

1. Die Seehäfen sind regelmäßig den Schiffen aller Nationen geöffnet, doch hat jeder Staat das Recht, ausländische Schiffe in der Benutzung seiner Seehäfen zu beschränken, namentlich die Vermittelung des Verkehrs zwischen seinen Seehäfen, die sogen. Küstenschiffahrt, ausschließlich den eigenen Schiffen vorzubehalten (vgl. R.G. v. 22. Mai 1881, betreffend die Küstenfrachtfahrt). Die in einem Seehafen befindlichen Schiffe sind der Hafenpolizei[2]

[1] Vgl. auch Reichsgesetz vom 15. April 1885, betreffend die Befugnis von Seefahrzeugen, welche der Gattung der Kauffahrteischiffe nicht angehören, zur Führung der Reichsflagge.

[2] Zu den Maßregeln der Hafenpolizei gehört auch die Quarantäne, d. h. die Beobachtung, welcher die von seuchenverdächtigen Ländern kommenden Schiffe vor der Zulassung in den freien Verkehr im Hafen unter-

unterworfen, welche besonderen Behörden übertragen ist, und haben Abgaben für die Benutzung des Hafens und anderer Schiffahrtsanstalten (Hafengebühren vgl. R.V. Art. 54) zu zahlen.

2. Die Seeschiffahrtszeichen, Leuchttürme, Leuchtfeuer, Tonnen, Backen u. s. w., bezwecken die Orientierung der Schiffe über Richtung und Beschaffenheit des Fahrwassers, Entfernung und Lage der Küste. Nach Art. 4[9] der Reichsverfassung gehört die gesetzliche Regelung der Verhältnisse dieser Zeichen zur Kompetenz des Reichs, welches jedoch von dieser Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht und die Anlage derselben den Landesregierungen und Lokalbehörden überlassen hat (vgl. übrigens R.Str.G.B. §§ 322 u. 326).

3. Die deutsche Seewarte in Hamburg ist eine zum Ressort der kaiserlichen Admiralität gehörende wissenschaftliche Reichsanstalt mit der Aufgabe, die Kenntnis der Naturverhältnisse des Meeres, sowie der Witterungserscheinungen an den deutschen Küsten zu fördern und im Interesse des Schiffahrtsverkehrs zu verwerten (R.G. v. 9. Januar 1875).

4. Die Lotsen (Hafenlotsen, See- oder Revierlotsen) sind Personen, welche die Schiffe aus dem Hafen und in den Hafen führen. Die Reichsgewerbeordnung hat in §§ 31 u. 34 vorgeschrieben, daß nur approbierte Lotsen, d. h. solche, welche sich über den Besitz der erforderlichen Kenntnisse durch ein für das in demselben angeführte Fahrwasser geltendes Befähigungszeugnis der zuständigen Verwaltungsbehörde ausweisen, zugelassen werden dürfen, daß jedoch die Landesgesetzgebung die Ausübung des Lotsengewerbes von einer besonderen Genehmigung abhängig machen kann.[1], [2]

5. Die Vermessung der (deutschen) Seeschiffe, welche durch die vom Bundesrat erlassene Schiffsvermessungsordnung vom 5. Juli 1872[3] vorgeschrieben und geregelt ist, erfolgt zunächst im Interesse der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe, aber auch zum Zwecke

---

worfen werden. König, Artikel „Quarantäneanstalten“ im R.L.

[1] König, Artikel „Lotsen“ im R.L. Bezüglich der Lotsensignale vgl. R.Str.G.B. § 145 und V.O. v. 14. August 1876.

[2] Hinsichtlich der Vorschriften über die Berechtigung zur Ausübung der Funktionen als Schiffsführer, Steuermann oder Maschinist auf einem Seeschiff s. § 87.

[3] Ueber die bestrittene Rechtsgültigkeit dieser Verordnung vgl. Loening S. 657[1].

der Feststellung der Identität derselben und bildet die Grundlage für die Berechnung gewisser von den Schiffen zu zahlenden Abgaben.

6. Das Verhalten der Schiffsführer auf offener See und in fremden Häfen ist durch verschiedene Vorschriften geregelt (Seepolizeirecht), welche die Verhütung des Zusammenstoßens von Seeschiffen bezwecken (R.Str.G.B. § 145, kaiserl. V.O. v. 7. Januar 1880 und 16. Februar 1881), die Führung eines Schiffsjournals zur Eintragung aller während der Reise vorfallenden wichtigen Begebenheiten vorschreiben, den Schiffsführern die Pflicht auferlegen, die Ankunft des Schiffes in einem zum Amtsbezirke eines deutschen Konsuls gehörigen Hafen und der Abgang desselben aus einem solchen dem Konsul anzuzeigen u. s. w.

7. Die Untersuchung der Seeunfälle[1] deutscher Kauffahrteischiffe in allen Fällen und ausländischer Kauffahrteischiffe, wenn sich der Unfall entweder innerhalb der deutschen Küstengewässer ereignet oder der Reichskanzler die Untersuchung angeordnet hat, zum Zwecke der Feststellung der Ursachen der Unfälle erfolgt nach Maßgabe der Reichsgesetze vom 27. Juli 1877 und vom 15. Juni 1878 durch die Seeämter. Es sind dies kollegiale Landesbehörden, welche aus einem Vorsitzenden (Fähigkeit zum Richteramt) und vier Beisitzern und einem vom Reichskanzler zur Wahrung des öffentlichen Interesses bestellten Kommissar bestehen.

Die Seeämter stellen auf Grund eines mündlichen, öffentlichen und kontradiktorischen Verfahrens durch Spruch die Ursachen des Unfalls fest und sind auch befugt, einem deutschen Schiffer, Steuermann oder Maschinisten eines Seedampfschiffes die Befugnis zur Ausübung seines Gewerbes zu entziehen, wenn derselbe nach dem Ergebnisse der Untersuchung den Unfall oder dessen Folgen durch den Mangel solcher Eigenschaften, welche zur Ausübung seines Gewerbes erforderlich sind, verschuldet hat. In solchen Fällen oder wenn der Antrag des Kommissars auf Entziehung der Befugnis zur Gewerbeausübung abgelehnt wurde, findet die Berufung an das Oberseeamt statt, eine kollegiale Reichsbehörde, welche aus einem Vorsitzenden mit richterlicher Qualifikation und sechs Beisitzern, von

---

[1] Lewis, „Oberseeamt" und „Seeamt" im R.L.

denen mindestens drei schiffsfahrtskundig sein müssen. Der Vorsitzende und ein schiffahrtskundiger Beisitzer werden vom Kaiser ernannt, die übrigen Beisitzer wählt der Vorsitzende für jeden einzelnen Fall aus einer bestimmten Liste.

8. Die Rechtsverhältnisse der Schiffsmannschaft auf Seeschiffen sind gegenwärtig in privatrechtlicher wie öffentlich-rechtlicher Beziehung durch die Seemannsordnung vom 27. Dezember 1872 geregelt. Dieselbe hat Seemannsämter (die Musterungsbehörden der einzelnen Bundesstaaten und die Konsulate des Deutschen Reiches im Auslande) geschaffen, welche die auf den Heuervertrag sich beziehenden Akte freiwilliger Gerichtsbarkeit vornehmen, gewisse Streitigkeiten zwischen Schiffer und Schiffsmannschaft entscheiden, bei gewissen in der Seemannsordnung für strafbar erklärten Handlungen die Strafe provisorisch festsetzen, den Nachlaß verstorbener Seeleute in Empfang nehmen und die Mitnahme hilfsbedürftiger Seeleute nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 27. Dezember 1872, betreffend die Verpflichtung deutscher Kauffahrteischiffe zur Mitnahme hilfsbedürftiger Seeleute, anordnen können.

9. Das Strandungswesen[1] ist geregelt durch die Strandungsordnung vom 17. Mai 1874, welche insbesondere die Sorge für Rettung und Bergung der in Seenot befindlichen Personen besonderen Strandbehörden (den Strandvögten und Strandämtern) anvertraut hat.

III. Die Binnenschiffahrt und die Flößerei.[2]

Die Reichsverfassung hat in Art. 4[9] den Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen, den Zustand derselben, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle für einen Gegenstand der Reichsgesetzgebung erklärt; sie hat ferner in Art. 54 vorgeschrieben, daß auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen der einzelnen

[1] Brunner, „Strandrecht" und „Strandungsordnung" im R.L.

[2] Während in früheren Jahrhunderten die Flußschiffahrt durch verschiedene Zölle, Stapel- und Umschlagsrechte gehindert und beschränkt war, hat man in diesem Jahrhundert die Flußschiffahrt mehr und mehr von den bisherigen Beschränkungen befreit. Vgl. R.D.H.Schl. § 39, Wiener Kongreßakte Art. 108—117, Pariser Frieden v. 30. März 1856, ferner Zollvereinsvertrag v. 22. März 1833 Art. 15—17 und v. 8. Juli 1867 Art. 23—25.

Bundesstaaten die Kauffahrteischiffe sämtlicher Bundesstaaten gleichmäßig zugelassen und behandelt werden müssen. Außerdem hat sie alle Abgaben für die Befahrung natürlicher Wasserstraßen beseitigt und Abgaben für die Befahrung künstlicher Wasserstraßen und für die Benutzung besonderer Anstalten auf den natürlichen Wasserstraßen nur in beschränktem Umfange für zulässig erklärt. Infolgedessen werden auf den natürlichen und künstlichen Wasserstraßen Deutschlands alle deutschen Schiffe, d. h. solche, welche im Eigentum von Reichsangehörigen oder inländischen Korporationen stehen, gleichmäßig zugelassen. Hinsichtlich der Zulassung außerdeutscher Schiffe entscheiden die für die einzelnen Binnengewässer bestehenden Vorschriften, wonach einige Wasserstraßen (z. B. Rhein und Bodensee)[1] den Schiffen aller Nationen geöffnet sind, auf anderen aber die Uferstaaten Vorrechte haben.

Für die Beschaffenheit der Flüsse im Interesse der Schiffahrt sorgt der Staat, welcher auch die Ausübung der Schiffahrt im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt polizeilichen Beschränkungen unterwirft. Die Vorschriften der Schiffahrtspolizei (einschließlich der Hafenpolizei) beruhen auf besonderen, für die einzelnen Flüsse und Kanäle erlassenen Ordnungen und haben insbesondere die Zulassung von Schiffen und Schiffern, das Verhalten der Schiffe zu einander u. s. w. zum Gegenstande.[2]

Was die Flößerei mit verbundenen Hölzern (Floßfahrt) anlangt, so erscheint dieselbe als eine Art von Schiffahrt und unterliegt deshalb auch im allgemeinen den für die Schiffahrt geltenden Vorschriften. Insbesondere erstrecken sich, was die Aufhebung, beziehungsweise Zulässigkeit von Abgaben anlangt, die Vorschriften des Art. 54 der Reichsverfassung auch auf die Flößerei auf schiffbaren Wasserstraßen. Außerdem ist der Grundsatz der Befreiung

---

[1] Rettich, Die völker- und staatsrechtlichen Verhältnisse des Bodensees 1884; vgl. dazu Martitz in Annalen (1885) S. 275 ff.

[2] Für die Ausübung der Schiffahrtspolizei bestehen häufig Spezialbehörden. Ebenso bestehen für die Aburteilung von schiffahrtspolizeilichen Uebertretungen an den Flüssen, deren Verhältnisse durch internationale Vereinbarungen geregelt sind — sog. konventionelle Flüsse —, besondere Gerichte (Rheinschiffahrtsgerichte, Elbschiffahrtsgerichte). Vgl. § 14 Z. 1 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes.

der Flößerei von Abgaben durch das Reichsgesetz vom 1. Juni 1870 auch auf die nur flößbaren Strecken solcher Wasserstraßen ausgedehnt worden, welche mehreren Bundesstaaten gemeinsam sind.

In Bezug auf die Flößerei mit unverbundenen Hölzern (das Triften) hat sich vielfach der Grundsatz der Regalität bis zur Gegenwart erhalten, während freilich andererseits das Triften nach manchen Gesetzen völlig freigegeben ist.

Im Interesse der Schiffahrt und Flößerei ist den Uferbesitzern schiffbarer und floßbarer Flüsse eine gesetzliche Beschränkung ihres Eigentums dahin auferlegt, daß sie verpflichtet sind, die Benutzung des Ufers in einer dem Bedürfnis entsprechenden Weise als Leinpfad zu benutzen.

§ 96.

Die Eisenbahnen.[1]

I. Allgemeines. Reichskompetenz.

Eisenbahnen sind Verkehrsanstalten, welche die Beförderung von Personen und Gütern auf Schienenwegen mittels Benutzung von Naturkräften zum Gegenstande haben.[2] Das Eigentümliche der Eisenbahnen liegt darin, daß Verkehrsweg und Verkehrsanstalt technisch sich nicht trennen lassen, daß infolgedessen die Verwaltung der Verkehrsanstalt mit der des Verkehrswegs verbunden sein muß und demgemäß das öffentliche Recht der Eisenbahnen sowohl auf die Errichtung und den Betrieb der Verkehrsanstalt, wie auch auf die Herstellung und Unterhaltung des Verkehrswegs sich bezieht.

Nach Art. 4[8] der Reichsverfassung ist das Reich zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung über das Eisenbahnwesen zuständig, eine

[1] Loening §§ 158—161; G. Meyer I §§ 163-166; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre S. 402 ff.; E. Sax, Die Verkehrsmittel Bd. II; E. Meier, „Eisenbahngesetzgebung" im R.L.; Ruckdeschel, „Reglement der Eisenbahnen" im R.L.; Fischer, Die Verkehrsanstalten des Deutschen Reichs, in Holtzendorff's Jahrbuch Bd. I S. 409 ff., Bd. II S. 211 ff., Bd. IV S. 421 ff. Vgl. auch Stein, Le droit international des chemins de fer en cas de guerre, in Revue de droit internat. XVII (1885) S. 332 ff.; E. Eger, Handbuch des preuß. Eisenbahnrechts (1886).

[2] Ob die Bewegung durch Dampfkraft oder eine andere Kraft erfolgt, ist an und für sich gleichgültig, wenn auch die lediglich dem Lokalverkehr dienenden Pferdebahnen nicht unter die allgemeinen Vorschriften über das Eisenbahnwesen fallen.

einheitliche Regelung des gesamten Eisenbahnwesens durch Reichsgesetz ist jedoch bisher nicht erfolgt, wohl aber sind in Art. 41—47 der Reichsverfassung verschiedene Verhältnisse des Eisenbahnwesens sofort reichsgesetzlich geregelt worden. Gemäß Art. 46 Abs. 2 der Reichsverfassung finden übrigens die in den Art. 42—45 und Art. 46 Abs. 1 getroffenen Bestimmungen auf Bayern keine Anwendung. Man muß demnach unterscheiden: 1. reichsrechtliche Normen, welche sich auf alle Eisenbahnen des Reichs erstrecken; dieselben beziehen sich insbesondere auf das Recht des Reichs, im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder des gemeinsamen Verkehrs Eisenbahnen anzulegen, beziehungsweise die Anlage von Eisenbahnen zu konzessionieren, die Pflicht der Eisenbahnen, den Anforderungen der Reichsbehörden in betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Verteidigung des Reichs unweigerlich Folge zu leisten u. s. w.; 2. reichsrechtliche Vorschriften, welche sich nicht auf Bayern beziehen. Diese Vorschriften beruhen sämtlich auf dem in Art. 42 der Reichsverfassung ausgesprochenen Grundsatze, daß die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwaltet und zu diesem Behufe die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen ausgerüstet und angelegt werden sollen. [1]

II. Die Anlage von Eisenbahnen. [2]

In Deutschland besteht kein Eisenbahnregal, d. h. kein ausschließliches Recht des Staats auf Anlage und Betrieb von Eisen-

[1] Der Bundesrat hat infolgedessen auch ein Betriebsreglement und ein Bahnpolizeireglement erlassen. Dieselben haben jedoch, zumal sie auch nur im „Zentralblatt für das Deutsche Reich" veröffentlicht sind, nur die Bedeutung von Instruktionen für die Behörden, können aber keinen Anspruch auf gesetzliche Kraft machen. Vgl. G. Meyer I S. 495 ff.; Laband II S. 366 ff.

[2] Die ersten Eisenbahnen waren Privatbahnen; die meisten Staaten überließen auch zunächst Bau und Betrieb von Eisenbahnen Aktiengesellschaften, namentlich geschah das in Preußen, wo am 3. November 1838 ein umfassendes Eisenbahngesetz erlassen wurde, das die öffentlich-rechtlichen und teilweise auch die privatrechtlichen Verhältnisse der Eisenbahnen regelte und insbesondere den Staatsbehörden ein weitgehendes Aufsichtsrecht einräumte. In den Mittelstaaten war man dagegen schon früh zum System der Staatsbahnen übergegangen. Diesem Beispiele ist in den letzten Jahren Preußen gefolgt, welches den größten Teil der in seinem Gebiete befindlichen Privat-

bahnen, und sind infolgedessen die Eisenbahnen entweder Staatsbahnen oder Privatbahnen, welche sich im Eigentum von Aktiengesellschaften befinden. Die Rechte des Staats an den Staatsbahnen sind Ausfluß seines Eigentums, die staatlichen Befugnisse gegenüber den Privatbahnen sind Hoheitsrechte. Die Anlage von Eisenbahnen, welche dem öffentlichen Verkehre dienen, kann nur durch das Reich, beziehungsweise einen Einzelstaat oder auf Grund einer staatlichen Konzession erfolgen. Nach der Reichsverfassung soll die Anlage oder Konzessionierung von Eisenbahnen durch das Reich nur erfolgen, wenn dieselben im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für notwendig erachtet werden. Im übrigen erfolgt die Konzessionierung durch die Einzelstaaten.

Die Erteilung der Konzession ist, auch wenn sie in der Form der Gesetzgebung erfolgt, eine Maßregel der Verwaltung, durch welche eine polizeiliche Erlaubnis erteilt und dem Unternehmer das Recht zur Herstellung der Eisenbahn einschließlich des hierzu erforderlichen Enteignungsrechts verliehen wird und alle Rechte und Verbindlichkeiten begründet werden, welche gesetzlich mit dem Betriebe von Eisenbahnen verbunden sind. Der Erteilung der Konzession geht eine sogen. Vorkonzession voraus, welche den Unternehmer ermächtigt, die zur Feststellung des Unternehmens erforderlichen Vorarbeiten vorzunehmen. Die definitive Konzession enthält die Gestattung des Unternehmens überhaupt, die spezielle Angabe der Feststellung der Bahnlinie und genaue Bestimmungen über die Rechte und Pflichten des Unternehmers in Bezug auf Bau und Betrieb der Bahn, sowie die Gründe des Erlöschens der Konzession. Dem Staat ist in der Regel vorbehalten, nach Ablauf einer bestimmten Zeit das Eigentum an der Bahn gegen Zahlung des Wertes zu erwerben (Heimfallsrecht).

III. Eisenbahnbetrieb. Bahnpolizei.

Die Uebernahme des Transports seitens der Eisenbahn ist ein privatrechtlicher Vertrag, welcher unter den Vorschriften des Handels-

bahnen käuflich erworben hat. Infolgedessen gibt es gegenwärtig in Deutschland: a) Privatbahnen, von denen ein Teil in staatlicher Verwaltung sich befindet; b) Staatsbahnen. Eine besondere Art dieser letzteren bilden die durch den Frankfurter Friedensvertrag vom 10. März 1871 erworbenen Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen.

gesetzbuchs des betreffenden Betriebs- und Tarifreglements[1] steht. Die Eisenbahnen sind aber nicht bloß private Gewerbsunternehmungen, sondern öffentliche Verkehrsanstalten, auch wenn sie von Privatgesellschaften betrieben werden. Sie sind deshalb, zumal sie für diejenigen Orte, welche sie miteinander verbinden, ein thatsächliches Verkehrsmonopol besitzen, verschiedenen Verpflichtungen im öffentlichen Interesse unterworfen: 1. Die Verpflichtung, solche Einrichtungen hinsichtlich des baulichen Zustandes der Bahn, des Betriebsmaterials und des Betriebs selbst herzustellen, welche die nötige Sicherheit für die Beförderung von Personen und Gütern gewähren. 2. Die Verpflichtung zur Beförderung von Personen und Gütern, sofern nicht besondere Hindernisse oder Weigerungsgründe entgegenstehen. 3. Die Verpflichtung, ihren Betrieb in einer den Bedürfnissen des Verkehrs entsprechenden Weise in Bezug auf Fahrpläne, Güterzüge u. s. w. zu gestalten.

Wie hiernach den Eisenbahnverwaltungen im öffentlichen Interesse gewisse Pflichten obliegen, so sind andererseits dem Publikum im Interesse des Eisenbahnbetriebs durch das Bahnpolizeirecht gewisse Beschränkungen auferlegt. Es handelt sich dabei insbesondere um Vorschriften, welche die Voraussetzungen, unter denen das Betreten der Bahn gestattet ist, feststellen und das Verhalten der die Bahn benutzenden Personen regeln. Die Uebertretung dieser Vorschriften ist mit Polizeistrafe bedroht. Die Ausübung der Bahnpolizei ist Sache der Bahnverwaltungen, welche sich durch diejenigen ihrer Beamten bethätigen läßt, denen der Charakter der Bahnpolizeibeamten beigelegt ist.

IV. Eisenbahnbehörden.

Die Eisenbahnbehörden haben entweder unmittelbar die Verwaltung der Bahnen zu besorgen oder sie haben die Handhabung der

[1] Auf die Tarife der Privatbahnen ist in der Regel auf Grund der Bestimmungen der Konzessionsurkunden der Regierung eine Einwirkung eingeräumt. Daneben steht dem Reiche eine Kontrolle über das Tarifwesen zu, welche aber lediglich in der Befugnis besteht, von den Tarifen Kenntnis zu nehmen, die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen und konzessionsmäßigen Vorschriften zu überwachen und auf möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife hinzuwirken. Vgl. übrigens auch Art. 47 der Reichsverfassung.

staatlichen Aufsichtsrechte über die Eisenbahnen. Für die Verwaltung der Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen besteht ein besonderes Reichsamt, welchem eine Generaldirektion mit dem Sitze in Straßburg untergeordnet ist. Die Verwaltung der Staatsbahnen wird in oberster Instanz durch dasjenige Ministerium geleitet, welchem dieselbe besonders übertragen ist (Ministerium der öffentlichen Arbeiten in Preußen, Ministerium des Aeußeren in Bayern und Württemberg, Handelsministerium in Baden u. s. w.). Dem Ministerium sind eine oder mehrere Direktionen und die erforderliche Anzahl von Betriebsämtern untergeordnet. Den Regierungsbehörden stehen in einzelnen Staaten (Preußen, Bayern, Baden, Württemberg, Hessen, Elsaß-Lothringen) beratende Kollegien (sogen. Eisenbahnräte) zur Seite, deren Mitglieder teils ernannt, teils von den wirtschaftlichen Interessenvertretungen gewählt werden.

Die Verwaltung der Privatbahnen erfolgt durch die Organe der Aktiengesellschaften.

Was die Aufsicht anlangt, so wird dieselbe in Bezug auf die Privatbahnen in den Einzelstaaten durch die mit der Verwaltung der Staatsbahnen betrauten Ministerien gehandhabt, denen besondere Eisenbahnkommissariate untergeben sind. Von seiten des Reichs wird über alle Bahnen (Privat- wie Staatsbahnen) eine Aufsicht durch den Reichskanzler und das demselben untergeordnete, durch das Reichsgesetz vom 27. Juni 1873 geschaffene Reichseisenbahnamt[1] nach Maßgabe der Vorschriften der Reichsverfassung ausgeübt.

§ 97.

Post- und Telegraphenwesen.[2]

I. Allgemeines. Reichskompetenz.

Post und Telegraphie sind öffentliche Verkehrsanstalten, von welchen die Telegraphie ausschließlich die Beförderung von Nach-

[1] Als verstärktes Reichseisenbahnamt (durch Zuziehung richterlicher Beamten) entscheidet dasselbe selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit als richterliches Kollegium in den Fällen, in welchen gegen eine Verfügung des Reichseisenbahnamts auf Grund der Behauptung, daß dieselbe in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sei, Gegenvorstellung erhoben worden ist.

[2] Loening §§ 151—157; G. Meyer I §§ 173—179; Stein,

richten durch Zeichen oder Schall zum Gegenstande hat, während sich die Post neben der Beförderung geschriebener oder mechanisch vervielfältigter Mitteilungen und Nachrichten auch mit der Beförderung von Personen und Paketen, Wert- und Geldsendungen befaßt und den Bezug von periodisch erscheinenden Druckschriften vermittelt. Das Post- und Telegraphenwesen gehört zur Kompetenz des Reichs, und zwar ist das Reich nicht bloß zur Beaufsichtigung und Gesetzgebung (Art. 4[10]) zuständig, sondern die Post und Telegraphie sind auch Reichsverkehrsanstalten, deren Einnahmen in die Reichskasse fließen[1] (Art. 48—52). Die Zuständigkeit des Reichs ist jedoch Bayern und Württemberg gegenüber beschränkt, zunächst insofern, als diese beiden Staaten ihre eigenen Post- und Telegraphenanstalten haben; immerhin besitzt der Kaiser im Kriege das Recht der oberen Leitung des Telegraphenwesens in Württemberg, soweit dasselbe für Kriegszwecke dient. Was die Gesetzgebung anlangt, so erstreckt sich die Reichskompetenz auch auf Bayern und Württemberg, insoweit es sich um die Regelung der Vorrechte der Post und Telegraphie, die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum und die Feststellung der Gebühren (Portofreiheiten, Posttaxwesen, Telegrammgebühren u. s. w.) handelt, während der Erlaß von reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr Bayern und Württemberg ausdrücklich vorbehalten worden ist. Die Beziehungen der

---

Handbuch des Verw.R. S. 388 ff.; Stephan, Geschichte der preuß. Post (1859); E. Sax, Verkehrsmittel I S. 211 ff.; Dambach, Das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches (4. Aufl. 1881); E. Meier, „Post" im R.L.; Kirchenheim, „Postverwaltung" und „Telegraphenverwaltung" im R.L.; Lewis, „Telegraphenrecht" ebendaselbst. Was die Geschichte des Postwesens anlangt, so soll nur darauf hingewiesen werden, daß Kaiser Matthias im Jahre 1615 das Generalpostmeisteramt im Reich als Reichsregal und Lehen der Familie Taxis verlieh, daß jedoch dieses Regal nur wirksam wurde für kleinere Territorien, während die größeren Landesherren selbst für sich ein Postregal in Anspruch nahmen und Postanstalten gründeten. In verschiedenen kleineren Territorien erhielt sich die Taxis'sche Postverwaltung auch nach Auflösung des Reichs. Durch Vertrag vom 25. Januar 1867 hat dann der Fürst von Taxis die ihm noch verbliebene Postgerechtsame um 3 Millionen Thaler an Preußen abgetreten.

[1] An den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens haben Bayern und Württemberg keinen Anteil (R.V. Art. 52 Abs. 4).

bayerischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltung zum Auslande werden durch das Reich geregelt, jedoch ist für den eigenen unmittelbaren Verkehr mit ihren dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten Bayern und Württemberg das Recht völkerrechtlicher Vertragsschließung belassen worden.

II. Die Postanstalt.

Ein Postregal in dem Sinne, daß der Post die ausschließliche Befugnis, gewisse Transportunternehmungen zu errichten und zu betreiben, beigelegt wäre, besteht nicht mehr; dagegen ist der sogen. Postzwang für den Verkehr innerhalb des Reichs und vom Reiche in das Ausland aufrecht erhalten, d. h. es ist, abgesehen von gewissen Ausnahmen, verboten, verschlossene Briefe oder Zeitungen politischen Inhalts, welche öfter als einmal wöchentlich erscheinen, gegen Bezahlung von einem Orte mit einer Postanstalt nach anderen Orten mit Postanstalten auf andere Weise als durch die Post zu senden oder zu befördern. Absender und Empfänger sind strafbar und portoersatzpflichtig. Die Post ist eine öffentliche Verkehrsanstalt, deren Transportgeschäfte zunächst lediglich nach dem Privatrechte beurteilt werden,[1] welcher aber im Interesse des Verkehrs durch das Postgesetz vom 28. Oktober 1871 verschiedene Vorrechte eingeräumt worden sind. Diese Vorrechte bezwecken 1. die Sicherung des schleunigen und ungehinderten Betriebs der Post, wie das Recht, Nebenwege, ungehegte Aecker und Wiesen zum Fahren im Notfalle zu benutzen, die Befreiung der Inventarien der Posthaltereien von Arrest und Exekution u. s. w. Sie haben ferner 2. finanzielle Bedeutung, wie die Befreiung der Postfuhrwerke, Postpferde u. s. w. von Chausseegeldern u. s. w., und sie gewähren 3. der Postanstalt besonderen strafrechtlichen Schutz und gewisse Befugnisse in Bezug auf das Strafverfahren, indem in gewissen Fällen die Nichtzahlung der Postgebühren als Postdefraude strafbar ist und die Strafe provisorisch durch die Postbehörde festgesetzt werden kann u. s. w. Hierher sind auch zu rechnen die Vor-

[1] Daß die Transportgeschäfte der Postanstalt nach dem Privatrechte zu beurteilen, soweit nicht durch Gesetz ausdrückliche Ausnahmen gemacht sind, ist nicht zweifelhaft, bestritten ist aber, ob die Post als Kaufmann im Sinne des Handelsgesetzbuchs zu betrachten ist. Vgl. darüber Loening S. 600.

schriften des Art. 243[4] des Strafgesetzbuchs. 4. Von der größten Bedeutung sind endlich die Rechte, welche der Post durch das sich übrigens auf Bayern und Württemberg nicht erstreckende Reichsgesetz vom 20. Dezember 1875 gegenüber allen Eisenbahnen (Privatbahnen wie Staatsbahnen) zustehen und welche hauptsächlich in der unentgeltlichen Benutzung der Eisenbahnen und ihrer Einrichtungen für Zwecke der Post bestehen.

Den Vorrechten der Post stehen gewisse besondere Pflichten gegenüber, wie insbesondere die Verpflichtung zum Abschlusse von Postverträgen mit jedermann über Postsendungen und die Lieferung von Zeitungen und zur Beförderung der Sendungen nach den reichsgesetzlich festgestellten Portosätzen, beziehungsweise zur unentgeltlichen Beförderung der im Gesetze ausdrücklich bezeichneten Postsendungen, die Pflicht zur Wahrung des Briefgeheimnisses u. s. w.

III. Die Telegraphenanstalt.

Die Telegraphenanstalt ist ebenso wie die Postanstalt eine öffentliche Verkehrsanstalt, und zwar, abgesehen von Bayern und Württemberg, eine einheitliche Reichsanstalt, welche mit der Post in der innigsten Verbindung steht und auf welche vielfach dieselben Rechtsgrundsätze (z. B. was die Abgrenzung der Kompetenz des Reichs gegenüber Bayern und Württemberg anlangt) zur Anwendung kommen wie bei der Post. Zu beachten ist jedoch, daß die Grenze des Verordnungsrechts hier weiter gezogen ist als bei der Post, da sich gemäß Art. 48 Abs. 2 der Reichsverfassung und § 50 des Postgesetzes vom 28. Oktober 1871 die Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung nach den im norddeutschen Bunde, beziehungsweise in Preußen maßgebend gewesenen Grundsätzen bemißt. Auf Grund dieser Bestimmung ist die Telegraphenordnung vom 13. August 1880 erlassen worden.

Ein Telegraphenregal besteht im Deutschen Reich nicht, ebensowenig ein Telegraphenzwang. Dagegen wird allerdings in einzelnen Staaten (Sachsen, Bayern, Elsaß-Lothringen) zur Anlage von Telegraphen eine staatliche Konzession verlangt. Als öffentliche Verkehrsanstalt genießt die Telegraphenanstalt gewisse Vorrechte wie die Post; so ist die unentgeltliche Benutzung des Eisenbahnterrains wie auch des Terrains der Staatsstraßen zur Anlage ober- und unter-

irdischer Telegraphenleitungen gestattet. Die öffentlichen Telegraphenanstalten genießen in mancher Beziehung eines besonderen strafrechtlichen Schutzes (vgl. z. B. R.Str.G.B. § 317—319) u. s. w. Andererseits ist aber die Telegraphenverwaltung verpflichtet, mit jedermann einen Vertrag über Beförderung von Depeschen abzuschließen und die in der kaiserlichen Verordnung vom 2. Juni 1877 bezeichneten Telegramme gebührenfrei zu befördern und das Telegraphengeheimnis zu bewahren.

IV. Die Organisation der Post- und Telegraphenverwaltung.

Die Reichspost- und Telegraphenanstalten stehen gemäß Art. 48 und 50 der Reichsverfassung unter der obersten Leitung des Kaisers, dessen Anordnungen und Verfügungen durch den Reichskanzler gegenzuzeichnen sind. Der Kaiser ist zum Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie ausschließlich zur Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen befugt. Sämtliche Post- und Telegraphenbeamte, sowohl die oberen, welche vom Kaiser, als auch diejenigen, welche von den Landesherren angestellt werden, haben die Verpflichtung, den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten. Alle Post- und Telegraphenbehörden sind Reichsbehörden. Durch kaiserlichen Erlaß vom 22. Dezember 1875 ist die obere Leitung beider Verwaltungszweige unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem Generalpostmeister mit dem Titel eines Staatssekretärs übertragen worden; unter dem Reichspostamt stehen als bureaukratisch organisierte Mittelbehörden beider Verwaltungszweige die Oberpostdirektionen und als untere Behörden die Postämter, Postagenturen und Telegraphenämter.[1]

V. Internationale Regelung des Post- und Telegraphenwesens.

Eine internationale Regelung des Postwesens ist erfolgt durch den im Jahre 1874 gegründeten **Weltpostverein**, welcher die ge-

[1] In Bayern und Württemberg sind Post- und Telegraphenverwaltung dem Ministerium des Auswärtigen unterstellt. Die unmittelbare Leitung wird in beiden Staaten durch eine kollegiale Behörde (Generaldirektion) bethätigt, während die Mittel- und Unterbehörden wie in der Reichsverwaltung eingerichtet sind.

samte zivilisierte Erde umfaßt; die dem Verein angehörenden Staaten bilden ein einheitliches Postgebiet für den Austausch von Korrespondenzen mit vereinbarten einheitlichen Portosätzen. Organe des Vereins sind: a) der Kongreß der Bevollmächtigten, b) das internationale Bureau des Vereins zu Bern, c) das jeweils im Einzelfalle von den Beteiligten gewählte Schiedsgericht zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedern des Vereins. Eine ähnliche Organisation hat der durch den Pariser Vertrag vom 17. Mai 1865 geschaffene Telegraphenverein.

---

5. Abschnitt.

Das Versicherungswesen.

§ 98.

Das Versicherungswesen.[1]

I. Allgemeines. Personalversicherung.

Bei der Versicherung handelt es sich darum, daß jemand gegen Zahlung periodischer Beiträge oder auch eines einmaligen Betrags einen Anspruch auf Entschädigung erwirbt für Verluste, welche ihm oder auch dritten Personen durch Unglücksfälle oder gewisse Ereignisse (Tod, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit u. s. w.) zugehen. Der Vermögensverlust kann durch Zerstörung oder Beschädigung von Vermögensobjekten herbeigeführt werden, oder durch Ereignisse, welche das Leben, die Gesundheit oder Arbeitskraft zerstören oder beeinträchtigen (Realversicherung, Personalversicherung). Mit Rück-

[1] Loening §§ 173—176; G. Meyer I §§ 180-182; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre S. 337 ff.; Gareis, „Versicherungswesen" im R.L.; Wagner, „Versicherungswesen" in Schönberg's Handbuch Bd. I S. 1133 ff., 2. Aufl., Bd. II Nr. XXII; Haag, Die staatlich geleiteten Versicherungsanstalten in Bayern, in Annalen (1884) S. 65 ff. Daselbst ist auch das Gesetz vom 13. Februar 1884, die Hagelversicherungsanstalt betreffend, abgedruckt, durch welches zum Zwecke der Versicherung gegen Hagelschaden eine öffentliche, unter staatlicher Verwaltung stehende, auf Gegenseitigkeit mit freiwilligem Beitritt beruhende Hagelversicherungsanstalt errichtet wurde.

sicht auf den zu versichernden Gegenstand spricht man ferner von Immobiliar-, Mobiliar-, Vieh-, Hypotheken-Versicherung, während man andererseits nach den drohenden Gefahren die Versicherung als Feuer-, Hagel-, Transport-, See-Versicherung u. s. w. bezeichnet. Die Versicherungsgeschäfte sind privatrechtliche Rechtsgeschäfte, welche teils von Privatgesellschaften, teils von öffentlichen Versicherungsanstalten betrieben werden. Die Privatversicherungsgesellschaften sind dann wieder entweder reine Erwerbsgesellschaften, die mit den Versicherten als dritten Personen Verträge abschließen, oder Gegenseitigkeitsvereine, welche sich aus der Gesamtheit der Versicherten zusammensetzen.

Was nun zunächst die Personalversicherung anlangt, so trägt allerdings eine Anzahl von diesem Zweige der Versicherung gewidmeten Anstalten und Vereinen, nämlich diejenigen, welche der Fürsorge für die sogen. arbeitenden Klassen dienen, wie die Krankenkassen, Unfallsberufsgenossenschaften u. s. w., öffentlich-rechtlichen Charakter an sich, oder sie unterstehen doch einer besonderen Aufsicht seitens der Verwaltung.[1] Im übrigen handelt es sich hier ausschließlich um Privatvereine, welche lediglich der allgemeinen polizeilichen Ueberwachung unterliegen und bezüglich welcher hier nur noch zu bemerken ist, daß in denjenigen Staaten, wo, wie in Preußen und Bayern, überhaupt jede Versicherungsunternehmung der staatlichen Konzession bedarf, dieselbe sich auch auf derartige Geschäfte bezieht.

Nach Art. 4[1] der Reichsverfassung unterliegt das gesamte Versicherungswesen der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reichs.[2] Bisher ist aber eine umfassende Versicherungsgesetzgebung nicht ergangen, sondern sind nur einzelne Zweige des Versicherungswesens gesetzlich geregelt worden.

II. Die Feuerversicherung.

Das Feuerversicherungswesen unterlag mit Rücksicht auf seine große Bedeutung schon früh der Regelung und dem Eingreifen seitens

---

[1] Ueber diese Versicherungseinrichtungen wird im nächsten Kapitel zu handeln sein.

[2] Bezüglich Bayerns übrigens sich mit der aus dem Schlußprotokoll zum Vertrag vom 23. November 1870 IV ergebenden Beschränkung hinsichtlich des Immobiliarversicherungswesens.

der öffentlichen Gewalt. Es entstanden in den meisten Staaten *öffentliche Feuerversicherungsanstalten*, welche den Charakter öffentlicher Korporationen haben, zum Zwecke der gegenseitigen Versicherung der Gebäude der Mitglieder gegen Feuersgefahr. Diese öffentlichen Feuerversicherungsanstalten sind entweder, wie in den Mittelstaaten, unter Leitung des Ministeriums durch staatliche Beamte verwaltete Landesanstalten, oder, wie in Preußen, Institute der Städte oder höheren Kommunalverbände. Der früher bestandene Beitrittszwang ist jetzt vielfach aufgehoben; immerhin sind diese Anstalten insofern bevorrechtet, als bestimmt ist, daß niemand seine Gebäude bei einer anderen Versicherungsanstalt als der betreffenden öffentlichen Anstalt versichern lassen darf. Auch in anderer Hinsicht, z. B. bezüglich der Beitreibung ihrer Beiträge im Wege der Verwaltungsexekution, durch Vorzugsrecht ihrer Forderungen im Konkurse (Konk.O. § 54 Z. 3) u. s. w., sind diese Anstalten privilegiert.

Die *privaten Feuerversicherungsanstalten*, welchen durchweg die Mobiliarfeuerversicherung anheimgegeben ist, sind, obwohl sie lediglich als privatwirtschaftliche Unternehmungen erscheinen, doch mannigfachen Beschränkungen und einer weitgehenden Aufsicht unterworfen, einmal im Interesse etwa bestehender öffentlicher Anstalten, sodann aber, um die Versicherten gegen etwaige Ausbeutung durch die Versicherer zu schützen und der Anreizung zur Brandstiftung entgegenzuwirken. Deshalb bedarf die Errichtung von Feuerversicherungsanstalten der staatlichen Genehmigung, ist die Ueberversicherung verboten, die Doppelversicherung nur unter besonderen Voraussetzungen gestattet, unterliegt häufig der Inhalt des Versicherungsvertrags der Prüfung der Behörde und wird mitunter die Auszahlung der Entschädigungssumme polizeilich kontrolliert.

Sechstes Kapitel.

Der Staat und die arbeitenden Klassen.

§ 99.

Die arbeitenden Klassen im allgemeinen; das Gesinde.[1]

I. Allgemeines.

Mit dem Ausdruck „arbeitende Klassen" bezeichnet man diejenigen Personen, welche ihren Lebensunterhalt ausschließlich aus dem Einkommen bestreiten, welches sie als Lohn aus der Vermietung ihrer körperlichen Arbeitskraft beziehen. Der Arbeits- und Dienstmietevertrag gehören nun allerdings dem Privatrecht an, allein es wird auch gegenwärtig noch angenommen, daß durch den Dienstmietevertrag ein gewisses Gewaltverhältnis zwischen Herrschaft und Gesinde begründet werde, zu dessen Aufrechthaltung unter Umständen die Polizeibehörde einschreiten muß. Sodann ist aber zu berücksichtigen, daß bei dem sogen. Arbeitsvertrage nur anscheinend Arbeiter und Arbeitgeber als gleichberechtigte Kontrahenten sich gegenüberstehen. Sind auch entgegengesetzte Fälle nicht ausgeschlossen, so wird es doch in den bei weitem meisten Fällen der Arbeitgeber in der Hand haben, den Inhalt des Arbeitsvertrags zu bestimmen, und jedenfalls hängt es, namentlich bei der Arbeit in Fabriken, vom Arbeitgeber ab, diejenigen Bedingungen in sanitärer und moralischer Hinsicht zu schaffen, welche im Interesse der Erhaltung des Arbeiterstandes gefordert werden müssen. In Bezug auf alle diese Dinge ist eine öffentlich-rechtliche Regelung notwendig. Dazu kommt aber noch, daß der Staat geradezu verpflichtet erscheint, dafür zu sorgen, daß der auf den Ertrag aus seiner Hände Arbeit angewiesene Arbeiter bei eintretender Krankheit, bei Unglücksfällen und bei Invalidität unterstützt werde, da er ja gewöhnlich nicht in der Lage ist, für solche Fälle sich einen Sparpfennig zurückzulegen.

---

[1] Loening §§ 128—130; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre S. 766 ff.; Jolly, Persönliche Dienstleistungen, in Schönberg's Handbuch I S. 1200 ff.; Kirchenheim § 112 (S. 163).

II. Das Gesinde.

Das Gesindeverhältnis ist insofern ein über die bloßen vertragsmäßigen Beziehungen hinausgehendes Verhältnis zwischen Herrschaft und Gesinde, als der Dienstbote in den Hausstand aufgenommen und dadurch zur Treue und Anhänglichkeit an die Herrschaft, und andererseits diese zur Sorge für das leibliche und geistige Wohlergehen des Gesindes verpflichtet wird. Wie bereits angedeutet, wird auch jetzt noch, wenigstens nach manchen Rechten, daran festgehalten, daß das Gesinde einer wenn auch geringen Gewalt des Hausherrn unterworfen sei, zu deren Unterstützung die Polizeibehörde einzuschreiten hat, und daß über das Gesindewesen eine polizeiliche Aufsicht geführt werden muß. Zur Ermöglichung einer Aufsicht über das Gesinde ist in Preußen, Sachsen und Hessen die Führung von Gesindebüchern vorgeschrieben. Ferner sind nach einzelnen Gesetzen Dienstboten, welche unberechtigterweise sich weigern, den Dienst anzutreten oder fortzusetzen, strafbar. Daneben kann die Polizeibehörde den Dienstboten mit polizeilichen Zwangsmitteln zum Antritt oder zur Fortsetzung des Dienstes anhalten. Streitigkeiten zwischen Gesinde und Dienstherrschaft werden nach manchen Gesetzen vorläufig vorbehaltlich des Rechtswegs oder auch definitiv von den Polizeibehörden entschieden.

§ 100.

Das gewerbliche Hilfspersonal. Die Bergarbeiter.[1]

I. Das gewerbliche Hilfspersonal.

Gewerbegehilfen sind solche Personen, welche einen selbständigen Gewerbetreibenden in der Ausübung seines Gewerbebetriebs durch Dienstleistungen unterstützen.

Die Reichsgewerbeordnung behandelt das Verhältnis zwischen selbständigen Gewerbetreibenden und Gehilfen und Arbeitern als ein privatrechtliches, auf freier Uebereinkunft beruhend, regelt dasselbe

[1] Loening §§ 131—136; G. Meyer I § 136; Stein, Handbuch des Verw.R. S. 841 ff.; Brentano, Gewerbe, 2. Teil, in Schönberg's Handbuch I S. 905 ff. (2. Aufl. Schönberg, Gewerbe, 2. Teil; Die gewerbliche Arbeiterfrage, II. Bd. Nr. XIX); Kirchenheim § 113 bis 115 (S. 163—164).

jedoch durch eine Reihe von Vorschriften, welche der Abänderung der Parteien entrückt sind und deren Uebertretung selbst mit Strafe bedroht ist. Diese Vorschriften, welche sowohl die wirtschaftliche Ausbeutung der Arbeitskraft verhüten sollen, als auch den Schutz der gewerblichen Arbeiter, namentlich der Fabrikarbeiter, gegen Gefahren bezwecken, die ihrem Leben, ihrer Gesundheit und ihrer Moralität aus dem Betriebe gewisser gewerblicher Unternehmungen oder der Art dieses Betriebes drohen, beziehen sich entweder auf alle Arbeiter oder nur auf bestimmte Arten derselben.[1]

1. Vorschriften, welche sich auf alle Arbeiter beziehen, sind:

a) Das Verbot des sogen. Trucksystems, d. h. die Arbeitgeber sind gehalten, die Löhne bar in Reichswährung auszuzahlen; sie dürfen nicht Waren und andere Gegenstände an Zahlungsstatt geben, sie dürfen den Arbeitern auch keine Waren kreditieren. Ausgenommen ist die Verabfolgung von Lebensmitteln, sofern sie zu einem die Anschaffungskosten nicht übersteigenden Preise erfolgt, die Gewährung von Wohnung, Feuerung, Landnutzung, regelmäßiger Beköstigung, Arzneien und ärztlicher Hilfe, sowie von Werkzeugen und Stoffen zu den ihnen übertragenen Arbeiten unter Anrechnung auf die Lohnzahlung (R.Gew.O. §§ 115—117).

b) Die Vorschrift, daß die Gewerbetreibenden die Arbeiter zum Arbeiten an Sonn- und Festtagen nicht verpflichten können, abgesehen von Arbeiten, welche nach der Natur des Gewerbebetriebs einen Aufschub oder eine Unterbrechung nicht gestatten. (R.Gew.O. § 105 Abs. 2 u. 3.)

c) Die Vorschrift, daß die selbständigen Gewerbetreibenden verpflichtet sind, nach Maßgabe der näheren Anordnungen des Bundes-

[1] Nicht durch die Reichsgewerbeordnung betroffen werden diejenigen Arbeiter, welche zur Betreibung von Handelsgeschäften angestellt sind (Handelsgehilfen); deren Verhältnisse sind durch das Handelsgesetzbuch geregelt. Das Gleiche gilt von den Gehilfen und Lehrlingen der Apotheker (R.Gew.O. § 154). Ferner finden die Vorschriften der Reichsgewerbeordnung keine Anwendung auf die bei dem Bau von Eisenbahnen beschäftigten Arbeiter, da Eisenbahnunternehmungen nicht zu den unter die Gewerbeordnung fallenden Betrieben gehören. In einzelnen Staaten sind die Verhältnisse dieser Arbeiter besonders geregelt. Vgl. z. B. die preußische Verordnung vom 21. Dezember 1846.

rats, beziehungsweise der Landesbehörde diejenigen Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten, welche mit Rücksicht auf die besondere Beschaffenheit des Gewerbebetriebs und der Betriebsstätte zu thunlichster Sicherheit der Arbeiter gegen Gefahr für Leben und Gesundheit notwendig sind [1] (§ 120 Abs. 2).

2. Vorschriften für jugendliche Arbeiter.

a) Für alle Arbeiter unter 21 Jahren sind Arbeitsbücher eingeführt, welche von der Polizeibehörde ausgestellt werden und den Namen des Arbeiters, Ort, Tag und Jahr seiner Geburt, sowie seine Unterschrift enthalten und in welche die Zeit des Eintritts in die Arbeit und die Art der Beschäftigung durch den Arbeitgeber einzutragen sind (§§ 107 u. 117).

b) In Bezug auf Arbeiter unter 18 Jahren ist vorgeschrieben: α) daß Gewerbetreibende, denen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, sich während dieser Zeit nicht mit der Anleitung derselben befassen dürfen (§ 106); β) daß die Gewerbetreibenden verpflichtet sind, bei solchen Arbeitern die durch das Alter gebotene Rücksicht auf Gesundheit und Sittlichkeit zu nehmen und denselben γ) die Zeit zum Besuch einer Fortbildungsanstalt zu gewähren; auch kann δ) für solche Arbeiter der Besuch einer Fortbildungsschule durch Landesgesetz oder Ortsstatut begründet werden (§ 120).

c) Vorschriften für Fabrikarbeiter unter 16 Jahren. Als Fabrikbetriebe werden von der Reichsgewerbeordnung insbesondere betrachtet Werkstätten, in deren Betrieb regelmäßig die Benutzung der Dampfkraft stattfindet, Hüttenwerke, Bauhöfe, Werften, Bergwerke, Salinen, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebene Brüche und Gruben. Kinder unter 12 Jahren dürfen bei derartigen Unternehmungen gar nicht, Kinder von 12 bis 14 Jahren höchstens 6, jugendliche Arbeiter von 14 bis 16 Jahren höchstens 10 Stunden täglich beschäftigt werden. Außerdem sind Vorschriften ge-

[1] Zu erwähnen ist hier auch die Vorschrift des § 152 der Reichsgewerbeordnung, wonach alle Verbote und Strafbestimmungen gegen Gewerbetreibende, gewerbliche Gehilfen, Gesellen oder Fabrikarbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter, beseitigt sind, weil hierdurch die Koalitionsfreiheit für die Arbeiter geschaffen wurde.

geben hinsichtlich der Tageszeit der Beschäftigung, der zu gewährenden Ruhepausen, Gewährung der notwendigen Zeit für den Besuch der Schule und des Konfirmandenunterrichts u. s. w. (§§ 134 ff.).

3. Vorschriften in Bezug auf Lehrlinge. Das Lehrverhältnis, welches durch den Lehrvertrag begründet wird, geht insofern über das Privatrecht hinaus, als der Lehrherr bei Meidung von Strafe verpflichtet ist, entweder selbst oder durch einen geeigneten, ausdrücklich dazu bestimmten Stellvertreter die Ausbildung des Lehrlings zu leiten, seine moralische Führung zu beaufsichtigen und ihn zu keinen Dienstleistungen zu verwenden, durch welche ihm die Zeit und Gelegenheit zu seiner Ausbildung und zum Besuche des Gottesdienstes an Sonn- und Festtagen entzogen würden. Andererseits ist der Lehrling zum Gehorsam gegen den Lehrherrn und denjenigen, der an dessen Stelle seine Ausbildung zu leiten hat, verpflichtet und in dieser Hinsicht der väterlichen Zucht des Lehrherrn unterworfen. Hat der Lehrling unberechtigterweise die Lehre ohne Zustimmung des Lehrherrn verlassen, so kann, wenn der Lehrvertrag schriftlich abgefaßt ist, der Lehrling auf Antrag des Lehrherrn durch polizeiliche Zwangsmittel angehalten werden, so lange in der Lehre zu verbleiben, bis durch gerichtliches Urteil das Verhältnis für aufgehoben erklärt worden ist. Nach Beendigung des Lehrverhältnisses ist der Lehrherr verpflichtet, dem Lehrling über das Gewerbe, die Dauer der Lehrzeit u. s. w. ein Zeugnis auszustellen, das auch durch einen von der Innung ausgefertigten Lehrbrief ersetzt werden kann (§§ 126 ff. u. 148).

4. Was die Arbeiterinnen anlangt, so dürfen solche in Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten und unterirdischen Betrieben, Gruben und Brüchen nicht beschäftigt werden. Ebenso kann durch Beschluß des Bundesrats die Verwendung von Arbeiterinnen für gewisse Fabrikationszweige, welche mit besonderen Gefahren für Gesundheit und Sittlichkeit verbunden sind, gänzlich untersagt oder von gewissen Bedingungen abhängig gemacht werden. Die Beschäftigung von Wöchnerinnen während 3 Wochen nach ihrer Niederkunft ist verboten (R.Gew.O. §§ 135 Abs. 5 u. 139a).

Zum Zwecke der Sicherung der Durchführung der in der Reichsgewerbeordnung zum Schutze der Arbeiter in Fabriken u. s. w. ent-

haltenen Vorschriften sind die Einzelstaaten nach § 139b der Gewerbeordnung verpflichtet, besondere Beamte (Fabrikinspektoren, Gewerberäte) anzustellen, welche ausschließlich oder neben den ordentlichen Polizeibehörden darüber zu wachen haben, daß die Bestimmungen, welche die Herstellung und Unterhaltung der Einrichtungen zur Sicherung für Leben und Gesundheit der Arbeiter in Fabriken und den Schutz der jugendlichen Arbeiter und der Arbeiterinnen in Fabriken u. s. w. zum Gegenstande haben, beobachtet werden. Die Fabrikinspektoren, deren Stellung sich nach Landesrecht bemißt, haben die Befugnisse der Ortspolizeibehörden, und insbesondere das Recht zur Revision der Fabriken; sie sind verpflichtet, Jahresberichte zu erstatten, welche ganz oder im Auszuge dem Bundesrat und Reichstag vorzulegen sind.

Die Entscheidung von Streitigkeiten über privatrechtliche Ansprüche und Verbindlichkeiten zwischen selbständigen Gewerbetreibenden und Gewerbegehilfen erfolgt nur ganz ausnahmsweise durch die ordentlichen Gerichte, in der Regel nach § 120a der Reichsgewerbeordnung entweder a) durch Schiedsgerichte, welche durch Ortsstatut errichtet werden können und von der Gemeindebehörde unter gleichmäßiger Zuziehung von Arbeitgebern und Arbeitern gebildet werden müssen; b) durch spezielle, für solche Verhältnisse bestehende Behörden, Gewerbegerichte u. s. w.; c) durch die Gemeindebehörde, gegen deren Bescheid der Rechtsweg zulässig ist. Bei Streitigkeiten zwischen Innungsmeistern und Lehrlingen entscheidet die Innung, ebenfalls vorbehaltlich des Rechtswegs (§ 97 Note 4). Gemäß § 100e kann diese Bestimmung auch auf Nichtmitglieder der Innung ausgedehnt werden.[1]

II. Die Bergarbeiter.

Die besonderen Verhältnisse des Bergbaues haben verschiedene dem öffentlichen Rechte angehörige Rechtsvorschriften veranlaßt, welche die Stellung der Bergarbeiter betreffen und durch den Arbeitsvertrag

[1] Die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und deren Gesellen kann durch Innungsstatut gemäß § 97a Note 6 und 100d vorbehaltlich des Rechtswegs einem Innungsschiedsgericht übertragen werden, welches die Kompetenz der Gemeindebehörden und sonstiger gewerblicher Schiedsgerichte ausschließt.

nicht abgeändert werden können. So ist es verboten, Arbeiter, von denen bekannt ist, daß sie früher im Bergbau beschäftigt waren, anzunehmen, wenn sie nicht das Zeugnis des Unternehmers, bei dem sie zuletzt beschäftigt waren, vorlegen; ferner müssen die Bergwerksunternehmer die von ihnen erlassenen Arbeitsordnungen gleichzeitig mit deren Bekanntmachung zur Kenntnis der Bergbehörde bringen.[1]

Eine besondere Einrichtung sind die von alters her bestehenden Knappschaftsvereine. Es sind dies unter Aufsicht der Bergbehörden stehende Korporationen, denen die Besitzer aller dem Berggesetze unterworfenen Werke und die in denselben beschäftigten Arbeiter als Mitglieder beitreten müssen, welche ihre eigenen, durch die Arbeiter und Werkbesitzer gemeinschaftlich gebildeten Organe haben und deren Einnahmen aus Beiträgen bestehen, welche von den Arbeitern und den Werkbesitzern (mindestens die Hälfte der Beiträge der Arbeiter) geleistet werden. Die Aufgaben der Knappschaftsvereine (Invalidenversorgung, Witwen- und Waisenunterstützung u. s. w.) bemessen sich zunächst nach Landesrecht; jedoch hat das Reichsgesetz vom 15. Juni 1883, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, in § 74 bestimmt, daß die Knappschaftsvereine den Arbeitern, Werk- und Knappschaftsbeamten, welche Mitglieder sind, beziehungsweise deren Hinterbliebenen Krankenunterstützung, Unterstützung für Wöchnerinnen und Sterbegeld in dem Mindestbetrag, der für Betriebs(Fabrik)-krankenkassen vorgeschrieben ist, zu gewähren haben.

§ 101.

Die Krankenversicherung.[2]

I. Allgemeines.

Bei der Krankenversicherung in ihren verschiedenen Formen handelt es sich darum, denjenigen Personen, welche auf ihren Arbeitslohn

[1] In Bezug auf die Annahme und die Arbeit von Kindern und jugendlichen Arbeitern in Fabriken, die Zahlung der Löhne, das Verbot der Beschäftigung von Arbeitern unter Tage und die Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber und Arbeiter kommen die Vorschriften der Gewerbeordnung zur Anwendung.

[2] Loening § 137; Wödtke, Kommentar zum Reichsgesetz vom 15. Juni 1883, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter.

angewiesen sind, für den Fall eintretender Krankheit und damit verbundener Arbeitsunfähigkeit die Mittel zur Bezahlung der Kurkosten zu gewähren und dieselben für den entfallenden Arbeitslohn wenigstens teilweise zu entschädigen. Eine solche Beihilfe gewährten von jeher und gewähren noch die Knappschaftsvereine, gewährten ferner auch früher ähnliche bei anderen Gewerben bestehende, durch die Innungen und Zünfte verwaltete Hilfskassen. Durch die Reichsgewerbeordnung sind aber die in dieser Richtung bestandenen Verpflichtungen der selbständigen Gewerbetreibenden beseitigt worden und blieben nur die landesgesetzlichen Vorschriften hinsichtlich der gewerblichen Hilfskassen der Gesellen, Gehilfen und Fabrikarbeiter vorbehaltlich späterer reichsgesetzlicher Regelung der ganzen Materie in Kraft. Diese reichsgesetzliche Regelung ist zunächst erfolgt durch das Reichsgesetz vom 7. April 1876, betreffend die eingeschriebenen Hilfskassen, durch das Reichsgesetz vom 8. April 1876, betreffend einige Abänderungen der Reichsgewerbeordnung, und endlich durch das Reichsgesetz vom 15. Juni 1883, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter.

II. Das Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883.

Das Gesetz beruht auf dem Grundsatz des Versicherungszwangs. Versicherungspflichtig sind alle Arbeiter, welche dauernd gegen Lohn oder Gehalt in Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten, Brüchen oder Gruben, auf Werften, bei Bauten, in Betriebsstätten der Gewerbetreibenden, im Eisenbahn- und Binnendampfschiffahrtsbetrieb und überhaupt in solchen Betrieben beschäftigt sind, in denen Dampfkessel oder durch elementare Kraft bewegte Triebwerke dauernd zur Anwendung kommen.

Der Versicherungspflicht ist genügt: durch Zugehörigkeit 1. zu einer Ortskrankenkasse, welche von den Gemeinden für die in ihrem Bezirke beschäftigten versicherungspflichtigen Personen errichtet werden können und in der Regel nur die in einem Gewerbszweige oder einer Betriebsart beschäftigten Personen umfassen sollen; 2. zu einer Betriebs(Fabrik)krankenkasse, welche für einen der oben aufgeführten Betriebe oder für mehrere dieser Betriebe gemeinsam in der Weise errichtet sind, daß auf dem Wege des Arbeitsvertrags (Fabrikordnung, Reglement u. s. w.) die in dem Betrieb

beschäftigten Personen zum Beitritt verpflichtet werden; 3. zu einer Baukrankenkasse, welche für die bei Eisenbahn-, Kanal-, Weg-, Strom-, Deich- und Festungsbauten, sowie in anderen vorübergehenden Baubetrieben beschäftigte Personen auf Anordnung der höheren Verwaltungsbehörde die Bauherren, beziehungsweise Bauunternehmer (§§ 69 u. 70) zu errichten haben, wenn sie zeitweilig eine größere Anzahl von Arbeitern beschäftigen; 4. zu einer Innungskrankenkasse, welche nach Maßgabe des Tit. VI der Reichsgewerbeordnung, beziehungsweise des § 73 des Reichsgesetzes vom 15. Juni 1883 errichtet sind; 5. zu einer Knappschaftskasse, welche in Bezug auf die Leistungen in Krankheitsfällen der Vorschrift des § 74 des Reichsgesetzes vom 15. Juni 1883 genügen muß; 6. zu einer eingeschriebenen oder auf Grund landesrechtlicher Vorschriften errichteten Hilfskasse, für welche der § 75 des Reichsgesetzes vom 15. Juni 1883 und das Reichsgesetz vom 1. Juni 1884, betreffend die Abänderung des Gesetzes über die eingeschriebenen Hilfskassen vom 7. April 1876, maßgebend sind. Gehört die versicherungspflichtige Person keiner dieser Kassen an, so tritt die Versicherung durch die politische Gemeinde ein. Die durch das Reichsgesetz vom 15. Juni 1883 geschaffenen Orts-, Betriebs- (Fabrik-) und Baukrankenkassen sind Korporationen, deren Verfassung durch Statut bestimmt ist, soweit das Reichsgesetz vom 15. Juni 1883 nicht ausdrückliche Vorschriften enthält. Die staatliche Aufsicht über die Krankenkassen wird unter Oberaufsicht der höheren Verwaltungsbehörde in Gemeinden von mehr als 10 000 Einwohnern von der Gemeindebehörde selbst geführt, in anderen Gemeinden von den durch die Landesregierung zu bestimmenden Behörden[1] (R.G. v. 15. Juni 1883 §§ 44, 66 u. 72). Der Aufsichtsbehörde stehen weitgehende Rechte zu, sie kann sogar unter gewissen Voraussetzungen die Verwaltung der Kasse selbst übernehmen und durch einen Vertreter führen lassen, und die Kasse auflösen.

Die Mittel zur Versicherung werden durch Beiträge (Versicherungsprämien) aufgebracht, welche von den Arbeitgebern in ihrem

[1] Für Preußen vgl. die Ministerialanweisung vom 16. November 1883 zur Ausführung des Reichsgesetzes vom 15. Juni 1883.

statutarisch festgesetzten Betrage an die betreffende Kasse bezahlt werden; jedoch haben die Arbeitgeber das Recht auf Rückerstattung von zwei Dritteln des gezahlten Betrags gegen die bei ihnen beschäftigten Arbeiter.

Die Krankenunterstützung, welche spätestens mit dem Ablauf der 13. Woche nach Beginn der Krankheit endet, umfaßt bei der Gemeindekrankenversicherung (§§ 6, 7 u. 8) 1. vom Beginn der Krankheit ab freie ärztliche Behandlung, Arznei u. s. w.; 2. im Falle der Erwerbsunfähigkeit vom dritten Tage nach dem Tage der Erkrankung ab für jeden Arbeitstag ein Krankengeld in Höhe der Hälfte des ortsüblichen Taglohns gewöhnlicher Tagarbeiter; bei den Orts-, Betriebs- und Baukrankenkassen ferner (§§ 20 u. 21) 3. eine gleiche Unterstützung an Wöchnerinnen auf die Dauer von drei Wochen nach der Niederkunft; 4. für den Todesfall des Mitglieds ein Sterbegeld im zwanzigfachen Betrage des ortsüblichen Taglohns.

§ 102.

Die Unfallversicherung.[1]

I. Allgemeines.

Durch das Reichshaftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871 war der Versuch gemacht worden, die in Fabriken, Bergwerken u. s. w. beschäftigten Arbeiter und deren Angehörige gegen die wirtschaftlichen Nachteile, welche sich aus den beim Betriebe vorkommenden Tötungen und Körperverletzungen ergeben können, dadurch sicher zu stellen, daß die Unternehmer von Fabriken, Bergwerken u. s. w. für allen Schaden haftbar erklärt wurden, der durch ein Verschulden ihrer Angestellten und Bevollmächtigten in solchen Fällen veranlaßt ist. Da diese Regelung der Materie sich aus naheliegenden Gründen als unzureichend erwies, ging die Reichsgesetzgebung dazu über, im Reichsgesetze vom 6. Juli 1884 Vorschriften zu erlassen, durch welche die in Fabriken u. s. w. beschäftigten Arbeiter gegen Unfälle versichert werden, ohne daß dabei untersucht wird, wer den Unfall verschuldet hat, sofern

[1] Wödtke, Das Unfallsversicherungsgesetz (2. Aufl. 1885); Bödiker, Die Unfallgesetzgebung der europäischen Staaten (1884).

nur der Getötete oder Verletzte denselben nicht selbst vorsätzlich herbeiführte.

II. Das Reichsunfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884.

Auch dieses Gesetz beruht auf dem Versicherungszwang; versicherungspflichtig sind alle in Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten, Steinbrüchen, Gräbereien (Gruben), auf Werften und Bauhöfen, sowie in Fabriken und Hüttenwerken beschäftigten Arbeiter und Betriebsbeamten, wenn letztere nicht mehr als 2000 Mark Gehalt haben, ferner Bauhandwerker und Schornsteinfeger.

Gegenstand der Versicherung ist der Ersatz des Schadens, welcher durch Unfälle beim Betriebe, nämlich Körperverletzungen oder Tötung, verursacht wird.

Die Entschädigung, welche gewährt wird, umfaßt: 1. bei Verletzungen a) die Kosten des Heilverfahrens von der 14. Woche nach Eintritt des Unfalls, b) eine Rente für die Dauer der Erwerbsunfähigkeit von Beginn der 14. Woche ab, welche bei voller Erwerbsunfähigkeit 66⅔ % des Arbeitsverdienstes oder einen entsprechenden Bruchteil bei teilweiser Erwerbsunfähigkeit beträgt; 2. bei Tötungen außerdem noch a) als Ersatz der Beerdigungskosten das Zwanzigfache des für den Arbeitstag ermittelten Verdienstes, mindestens aber 30 Mark, b) eine den Hinterbliebenen des Getöteten vom Todestag an zu gewährende Rente.

Träger der Versicherungspflicht sind die sogen. Berufsgenossenschaften, d. h. die Versicherung erfolgt auf Gegenseitigkeit durch die Unternehmer der unter § 1 fallenden Betriebe, welche in bestimmten Bezirken zu Genossenschaften — öffentlichen Korporationen — vereinigt werden.

Die Bildung der Berufsgenossenschaften erfolgte gemäß § 12 auf dem Wege der Vereinbarung der Betriebsunternehmer unter Zustimmung des Bundesrats, eventuell hatte auf Grund des § 15 der Bundesrat das Recht, die Berufsgenossenschaften nach Anhörung von Vertretern der beteiligten Industriezweige zu bilden. Die Genossenschaften werden durch einen gewählten Genossenschaftsvorstand, welcher grundsätzlich die gesamte Verwaltung zu führen hat (§ 22 ff.), vertreten und regeln ihre inneren Verhältnisse durch ihre Statuten.

Die Genossenschaftsstatuten bedürfen der Genehmigung des Reichsversicherungsamts.

Die Mittel zur Deckung der von den Berufsgenossenschaften zu leistenden Entschädigungsbeiträge und der Verwaltungskosten werden durch Beiträge aufgebracht, welche von den Mitgliedern nach Maßgabe der in ihren Betrieben von den Versicherten verdienten Löhne und Gehälter, beziehungsweise des Jahresarbeitsverdienstes jugendlicher und nicht ausgebildeter Arbeiter, sowie der statutenmäßigen Gefahrentarife, welche für die einzelnen, zur Genossenschaft gehörigen Betriebe aufgestellt werden, jährlich umgelegt werden (§§ 10 u. 28).

Zur Entscheidung von Streitigkeiten über die auf Grund des Gesetzes geltend gemachten Entschädigungsansprüche besteht für jeden Bezirk einer Berufsgenossenschaft ein Schiedsgericht, welches gebildet wird aus: a) einem ständigen, aus der Zahl der öffentlichen Beamten genommenen Beamten; b) vier Beisitzern, von denen zwei von der Genossenschaft, zwei von den nach Maßgabe des § 41 gewählten Vertretern aus den versicherten Personen gewählt werden.[1]

Zum Zwecke der Durchführung des Reichsunfallversicherungsgesetzes besteht ein Reichsversicherungsamt in Berlin, welches insbesondere die Berufsgenossenschaften in Bezug auf die Befolgung des Unfallversicherungsgesetzes zu beaufsichtigen hat und außerdem, unbeschadet der Rechte Dritter, über Streitigkeiten entscheidet, welche sich auf die Rechte und Pflichten der Inhaber der Genossenschaftsämter, auf die Auslegung der Statuten und die Gültigkeit der vollzogenen Wahlen beziehen. Das Reichsversicherungsamt besteht aus mindestens drei ständigen Mitgliedern, einschließlich des Vorsitzenden, und aus acht nichtständigen Mitgliedern. Der Vorsitzende und die übrigen ständigen Mitglieder werden auf Vorschlag des Bundesrats vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt. Von den nichtständigen Mitgliedern werden vier vom Bundesrate aus seiner Mitte und je zwei

[1] Gemäß § 78 ff. u. § 82 ff. des Gesetzes sind die Genossenschaften befugt, für den Umfang des Genossenschaftsbezirks oder für bestimmte Industriezweige oder bestimmt abzugrenzende Bezirke zum Zwecke der Verhütung von Unfällen mit Genehmigung des Reichsversicherungsamts Vorschriften zu erlassen und durch Beauftragte die Befolgung dieser Vorschriften zu überwachen.

von den Genossenschaftsvorständen und von den Vertretern der versicherten Arbeiter aus ihrer Mitte gewählt (§§ 87 ff.). Neben dem Reichsversicherungsamt können auch in den einzelnen Bundesstaaten für das Gebiet und auf Kosten derselben **Landesversicherungsämter** errichtet werden, deren Beaufsichtigung diejenigen Berufsgenossenschaften unterstehen, welche sich nicht über das Gebiet des betreffenden Bundesstaats hinaus erstrecken. Die Bildung und Zusammensetzung der Landesversicherungsämter ist analog der des Reichsversicherungsamts; jedoch fallen die vom Bundesrate gewählten nichtständigen Mitglieder weg.

III. Die Ausdehnung der Krankenunfallversicherung.[1]

Durch Reichsgesetz vom 28. Mai 1885 sind das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 und das Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883 mit den notwendigen Abänderungen ausgedehnt worden auf: 1. den gesamten Betrieb der Post-, Telegraphen- und Eisenbahnverwaltungen, sowie sämtliche Betriebe der Marine- und Heeresverwaltungen, und zwar einschließlich der Bauten, welche von diesen Verwaltungen für eigene Rechnung ausgeführt werden; 2. den Baggereibetrieb; 3. den gewerbsmäßigen Fuhrwerks-, Binnenschifffahrts-, Flößerei-, Prahm- und Fährbetrieb, sowie den Gewerbebetrieb des Schiffsziehens (Treidelei); 4. den gewerbsmäßigen Speditions-, Speicher- und Kellereibetrieb; 5. den Gewerbebetrieb der Güterpacker, Güterlader, Schaffner, Bracker, Wäger, Messer, Schauer und Stauer.

[1] Dem gegenwärtig versammelten Reichstage (Session 1885/86) sind Gesetzentwürfe vorgelegt, welche die Unfall- und Krankenversicherung der im land- und forstwirtschaftlichen Betriebe beschäftigten Arbeiter und die Fürsorge für Beamte und Personen des Soldatenstands infolge von Betriebsunfällen zum Gegenstande haben.

Siebentes Kapitel.

Der Staat und die wirtschaftliche Not.[1]

§ 103.

Allgemeines. Die Sparkassen.

I. Die Not und die staatliche Hilfe.

„Not“ ist derjenige Zustand, in welchem dem Einzelnen die wirtschaftlichen Bedingungen fehlen, um sich die Mittel zur Befriedigung der unvermeidlichen Bedürfnisse des menschlichen Daseins (Nahrung, Kleidung, Wohnung u. s. w.) zu verschaffen. Zunächst erscheint es nun als eine sittliche Pflicht eines jeden, seinem armen und in Not befindlichen Mitmenschen nach Kräften beizustehen. Der Staat hat auch an und für sich keinen Anlaß, der privaten Wohlthätigkeit entgegenzutreten, im Gegenteil, er kann ihrer zur wirksamen Abhilfe der Not gar nicht entbehren; aber da erfahrungsgemäß die Privatwohlthätigkeit nicht ausreicht, so muß der Staat eingreifen, und zwar nicht bloß so, daß er Maßregeln trifft, durch welche der Entstehung der Not und Armut vorgebeugt werden soll (Bestrafung des Müßiggangs, der Liederlichkeit u. s. w.), sondern daß er auch für die Beseitigung bereits vorhandener Not und Armut sorgt. Dieses Vorgehen des Staats ist schon dadurch gerechtfertigt, daß in der Not, zumal wenn sie als Massenarmut auftritt, ein sicherheitsgefährliches Element liegt. Außerdem kommt aber in Betracht, daß

---

[1] Loening § 172, §§ 181-186; G. Meyer I §§ 37-40; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre (2. Aufl.) S. 787 ff.; Gneist, „Armenwesen“ und König, „Armenverbände“ im R.L.; Ratzinger, Geschichte der kirchlichen Armenpflege (1868, 2. Aufl. 1884); Loening, Armenwesen, in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) III, 855—922; Rocholl, System des deutschen Armenpflegerechts (1873); Eger, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz (2. Aufl. 1884); Seydel, Das Reichsarmenrecht, in Annalen (1877) S. 545—660; Wohlers, Kommentar zum Unterstützungswohnsitzgesetz (2. Auflage 1880); Abickes, Die Verteilung der Armenlasten in Deutschland Bd. 37 S. 235 bis 291, S. 727—822; Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs, in Schmoller's Jahrbuch (1881) S. 533—694, 1099—1192; Aschrott, Das englische Armenwesen (1885); Kirchenheim §§ 73—78 (S. 148—150).

der Staat ein sittliches Gemeinwesen ist, das sich nicht der Pflicht entschlagen kann, denjenigen seiner Angehörigen, welche sich im Zustande wirtschaftlicher Hilflosigkeit befinden, wenigstens so weit beizustehen, daß sie vor dem völligen Untergange bewahrt werden.

Die Mittel, durch welche der Staat dieser seiner Aufgabe genügt, sind sehr verschieden. Die Maßregeln und Einrichtungen, durch welche einer bereits vorhandenen Not und Armut abgeholfen werden soll und welche die sogen. Armenpflege ausmachen, werden im nächsten Paragraph zu besprechen sein; was aber die Verhütung der Verarmung anlangt, so kommen hier zunächst die bereits erörterten Maßregeln gegen Bettel, Arbeitsscheu, Müßiggang, Spielsucht, Trunksucht u. s. w. in Betracht; ferner das Versicherungswesen in seinen verschiedenen Formen, insbesondere insoweit dasselbe die Versicherung der Arbeiter gegen die aus Krankheit und Unfällen sich ergebenden Nachteile zum Gegenstand hat; bis zu einem gewissen Grade schlagen hier auch die Maßregeln gegen Elementarereignisse (Feuer, Ueberschwemmungen u. s. w.) ein; endlich sind die Teuerungspolizei und das Sparkassenwesen zu berücksichtigen.

Was die Teuerungspolizei anlangt, so handelt es sich dabei um Maßregeln, welche verhindern wollen, daß die Preise der notwendigsten Lebensmittel, namentlich des Brotes, nicht eine solche Höhe erreichen, daß dieselben für die auf den Ertrag der Arbeit ihrer Hände angewiesene Bevölkerungsklasse unerschwinglich werden. In früherer Zeit war die Verwaltung auf diesem Gebiete sehr thätig. Die Ausfuhrverbote der Nahrungsmittel (die sogen. Korngesetzgebung), die Vorschriften gegen den Kornwucher, die Brot- und Fleischtaxen, die Verbote gegen die Vor- und Aufkäuferei für die großen Städte u. dgl. gehören im wesentlichen hierher. Gegenwärtig sieht man im allgemeinen von derartigen Maßregeln ab, daß, zumal bei der hohen Entwickelung des Verkehrswesens, die Freiheit in der Bewegung des Handels und des Gewerbes als das wichtigste Mittel gegen die Teuerung gilt. Immerhin steckt noch in den Veranstaltungen, welche die Verwaltung im Interesse einer genügenden und regelmäßigen Versorgung der großen Städte durch Nahrungsmittel trifft, ein Stück Teuerungspolizei, und jedenfalls wird die Verwaltung das Recht haben, wenn örtlich eine Teuerung vorhanden

ist oder Gefahr des Eintretens einer solchen besteht, die nötigen Maßregeln der Abhilfe zu ergreifen.

II. Die Sparkassen.[1]

Die Sparkassen sind Anstalten, welche zur Ansammlung von Kapitalien auch in den kleinsten Beträgen Gelegenheit geben sollen und daher auch den Unbemittelten die Möglichkeit verschaffen, sich durch Zurücklegung eines Sparpfennigs vor der äußersten Not zu schützen. Sie stellen sich daher in erster Linie als Anstalten dar, welche der Verarmung vorbeugen sollen; aus dieser ihrer Aufgabe ergibt sich: a) daß die Annahme der Kapitalien Zweck dieser Institute, das Ausleihen derselben (das Kreditgeschäft) nur Mittel zur Erreichung dieses Zwecks ist; b) daß eine Maximalgrenze für den Betrag der Einlagen festgesetzt wird. Die Sparkassen, welche ihre Entstehung hauptsächlich den im vorigen Jahrhundert auf eine Reform des Armenwesens gerichteten Bestrebungen verdanken, sind entweder öffentliche Anstalten, welche mitunter den Charakter von selbständigen Stiftungen haben, gewöhnlich aber von Gemeinden und sonstigen Kommunalverbänden, in einzelnen Fällen auch vom Staate errichtet und betrieben werden, oder Privatsparkassen.[2] Die Errichtung von Sparkassen bedarf der staatlichen Genehmigung, und ihre Statuten müssen gewisse, ihrem Zwecke angepaßte Bestimmungen enthalten. Die gesamte Verwaltung unterliegt der behördlichen Aufsicht.

§ 104.

Das Armenwesen nach Reichsrecht.

I. Die Organe der Armenpflege.

Die gesetzliche Armenpflege ist, was den Träger der Unterstützungspflicht und die zu unterstützenden Personen anlangt, für das

[1] Loening § 165; G. Meyer I § 158. Auch die bereits in § 98 besprochenen Leihanstalten können in gewissem Sinne hierher gerechnet werden. Ueber Postsparkassen vgl. Annalen 1878 S. 807 ff., 1883 S. 649 ff., 1885 S. 1 ff. u. 48 ff.

[2] In Elsaß-Lothringen sind nach der daselbst noch in Geltung befindlichen französischen Gesetzgebung Privatsparkassen nicht zulässig; alle Sparkassen sind Gemeindeanstalten, welche der staatlichen Genehmigung bedürfen, durch dieselbe aber die Rechte einer juristischen Person als gemeinnützige Anstalt (établissement d'utilité publique) erhalten.

Reich, mit Ausnahme von Bayern und Elsaß-Lothringen, geordnet durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870. Nach diesem Gesetze sind als Träger der Unterstützungspflicht **Ortsarmenverbände** und **Landarmenverbände** gebildet. Die Ortsarmenverbände bestehen aus einer oder mehreren Gemeinden, beziehungsweise Gutsbezirken; als Landarmenverbände erscheinen die Einzelstaaten selbst oder größere Kommunalverbände (Provinzialverbände u. s. w.). Innerhalb der Ortsarmenverbände liegt die Verwaltung der Armenangelegenheiten entweder den ordentlichen Gemeindebehörden oder besonderen Organen (Armendeputationen, Armenräten u. s. w.) ob. Die Verwaltung des Landarmenwesens obliegt entweder den oberen Staatsbehörden oder Kommunalorganen.

Die Unterstützungspflicht obliegt zunächst dem Ortsarmenverbande; fehlt es an einem solchen, so tritt ergänzend der Landarmenverband ein, welchem auch gewöhnlich die Verpflichtung auferlegt ist, für arme Geisteskranke, Sieche, Taubstumme und Blinde Sorge zu tragen und denjenigen Ortsarmenverbänden, welche unvermögend sind, die nötige Beihilfe zu gewähren.

II. Die Armenunterstützung.

Unterstützt werden müssen alle Hilfsbedürftigen, d. h. diejenigen Personen, welche für sich und ihre Angehörigen infolge von Umständen, deren Abwendung zunächst außerhalb ihrer Macht steht, nicht den nötigen Lebensunterhalt besitzen. Unterstützt werden sowohl Inländer wie Ausländer, zu welchen auch die Angehörigen von Bayern und Elsaß-Lothringen gerechnet werden. Die den Armenverbänden obliegende Pflicht zur Armenunterstützung ist öffentlich-rechtlicher Natur; aber dem Unterstützungsbedürftigen hat das Gesetz kein subjektives Recht auf die Unterstützung eingeräumt, er kann demnach nicht klagen, sondern nur Beschwerde erheben, wenn er sich beeinträchtigt glaubt. Maß und Art der öffentlichen Unterstützung bemißt sich nach Landesrecht; reichsgesetzlich ist nur vorgeschrieben, daß jeder Staat alle Deutschen wie seine Angehörigen behandeln muß.

Zu bemerken ist, daß die öffentliche Armenpflege erst subsidiär, also in Ermangelung alimentationspflichtiger Verwandter, der Dienstherrschaft u. s. w., eintritt. Deshalb können die Armenverbände die

primär Verpflichteten zur Leistung der Unterstützung anhalten lassen und auch Rückersatz der geleisteten Unterstützung von denselben verlangen.

Die Unterstützungspflicht ist entweder eine vorläufige oder eine definitive. Die vorläufige Unterstützungspflicht obliegt demjenigen Armenverbande, in dessen Bezirk sich der Hilfsbedürftige beim Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befand. Bei der definitiven Unterstützungspflicht ist zu unterscheiden zwischen Ausländern und Inländern. In Bezug auf Ausländer obliegt die Unterstützungspflicht demjenigen Bundesstaate, welchem der Ortsarmenverband angehört, der zur vorläufigen Unterstützung verpflichtet ist. Die Einzelstaaten sind jedoch befugt, diese Last im Wege der Landesgesetzgebung auf ihre Armenverbände abzuwälzen und haben dieselbe auch gewöhnlich den Landarmenverbänden übertragen. Was die Inländer anlangt, so obliegt die definitive Unterstützungspflicht demjenigen Ortsarmenverbande, in welchem der Unterstützungsbedürftige seinen Unterstützungswohnsitz hat. Jedermann kann nur einen Unterstützungswohnsitz haben, weshalb der Erwerb eines neuen Unterstützungswohnsitzes den Verlust des alten nach sich zieht. Befähigt zum Erwerbe eines selbständigen Unterstützungswohnsitzes sind alle Männer, welche das 24. Lebensjahr vollendet haben, und Frauenspersonen dann, wenn sie unverheiratet, ledig, geschieden oder Witwen sind. Erwerbsgründe sind: a) ununterbrochener zweijähriger Aufenthalt an einem Orte,[1] ebenso geht der Unterstützungswohnsitz durch zweijährige ununterbrochene Abwesenheit verloren; b) familienrechtliche Verhältnisse, nämlich Ehe und Kindesverhältnis. Die Frau teilt den Unterstützungswohnsitz des Mannes, die Kinder den der Eltern, d. h. des Vaters; ausnahmsweise folgen die Kinder der Mutter. Es gilt dies nicht

[1] Die Vorschrift, daß zweijährige Anwesenheit, beziehungsweise Abwesenheit den Unterstützungswohnsitz begründet, beziehungsweise verlieren läßt, kommt nicht zur Anwendung: a) wenn der Aufenthalt, beziehungsweise die Abwesenheit durch den Eintritt in eine Kranken-, Bewahr- oder Heilanstalt veranlaßt ist; b) wenn der Aufenthalt, beziehungsweise die Abwesenheit durch Umstände veranlaßt ist, welche die Annahme einer freien Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsorts ausschließen. In gewissen Fällen ferner ruht der Lauf der Frist, und endlich kann derselbe unterbrochen werden. Dies ist insbesondere der Fall durch den Antrag des Armenverbandes auf Anerkennung der Verpflichtung zur Uebernahme eines Hilfsbedürftigen.

bloß bei den unehelichen Kindern, sondern auch dann, wenn der Vater tot ist, oder wenn einer geschiedenen Frau das Erziehungsrecht der Kinder zusteht, oder die Mutter als selbständige Frau erscheint und die Kinder ihrem Hausstand angehören. Hört die Familiengemeinschaft auf, so behalten die Familienangehörigen den Unterstützungswohnsitz, welchen das Familienhaupt im Augenblicke der Auflösung der Gemeinschaft besaß.

Inländer, welche keinen Unterstützungswohnsitz haben, sind Landarme, deren Unterstützung demjenigen Landarmenverbande obliegt, in dessen Bezirk sie sich beim Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befinden. Werden solche Personen im hilfsbedürftigen Zustand aus einer Straf-, Kranken-, Bewahr- oder Heilanstalt entlassen, so ist zur definitiven Unterstützung derjenige Landarmenverband verpflichtet, aus welchem ihre Einlieferung erfolgt ist. Familienangehörige, deren Unterstützung sich nach dem des Familienhaupts bestimmt, teilen auch die Landarmut desselben. Wenn ein Inländer, welcher auf Verlangen ausländischer Staatsbehörden übernommen werden muß, im Augenblick der Uebernahme hilfsbedürftig ist oder sieben Tage nach erfolgter Uebernahme hilfsbedürftig wird und einen Unterstützungswohnsitz nicht besitzt, so liegt die Unterstützung demjenigen Bundesstaate ob, innerhalb dessen er seinen letzten Unterstützungswohnsitz hatte.

Die im vorstehenden aufgeführten Grundsätze kommen bei Personen, welche im Gesindedienst stehen, Gesellen, Gewerbegehilfen und Lehrlinge, nur in modifizierter Weise zur Anwendung. Wenn nämlich diese Personen am Orte ihres Dienstverhältnisses erkranken, so liegt die Pflicht der Unterstützung, soweit letztere durch Krankheit veranlaßt ist, während der ersten sechs Wochen *definitiv*, nicht bloß vorläufig, dem Ortsarmenverbande ihres Dienstorts ob, ohne Rücksicht darauf, ob und wo sie einen Unterstützungswohnsitz haben.

§ 105.

Die Streitsachen zwischen Armenverbänden.

I. Die Armenstreitsachen.

Die Verpflichtung zur Unterstützung hilfsbedürftiger Personen ist durch Gesetz bestimmten Selbstverwaltungskörpern, den Armen-

verbänden, auferlegt worden. Im einzelnen Falle kann nun zwischen zwei oder mehreren Selbstverwaltungskörpern darüber Streit entstehen, welcher von ihnen zur Unterstützung verpflichtet ist, beziehungsweise ob Ersatz für eine vorläufig geleistete Unterstützung oder Uebernahme eines Hilfsbedürftigen durch den angeblich zur endgültigen Unterstützung verpflichteten Armenverband begehrt werden könne. Da die Verpflichtung der Armenverbände eine öffentlich-rechtliche ist, so haben Streitigkeiten über diese Verpflichtung den Charakter von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten. Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz stellt es nun im allgemeinen der Landesgesetzgebung anheim, die Behörden zu bestimmen, welche öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in Angelegenheiten der öffentlichen Armenpflege zu entscheiden haben und das Verfahren zu regeln, welches in solchen Streitsachen, zu denen auch Streitigkeiten über die Bildung von Armenverbänden, Zahlung von Armensteuern u. s. w. zu rechnen sind, stattzufinden hat. Nur hinsichtlich der Streitigkeiten zwischen Armenverbänden über die Unterstützung Hilfsbedürftiger enthält das Unterstützungswohnsitzgesetz Bestimmungen, welche das Verfahren in solchen Streitigkeiten regeln, insbesondere soweit es sich um Streitigkeiten von Armenverbänden handelt, welche verschiedenen Bundesstaaten angehören. Streitigkeiten unter Armenverbänden desselben Bundesstaates werden auf dem durch das Landesrecht vorgeschriebenen Wege entschieden (U.W.S.G. § 39); jedoch kann durch Landesgesetz bestimmt werden, daß die reichsgesetzlichen Normen auch für das Verfahren zur Entscheidung von Streitsachen der Armenverbände eines Bundesstaats Anwendung finden und daß das Bundesamt für das Heimatswesen auch in solchen Streitsachen die letzte Instanz bilde. Dies ist geschehen z. B. in Preußen (G. v. 8. März 1871 § 59), in Hessen (G. v. 14. Juli 1871 Art. 9) und in einigen kleineren Staaten.

II. Das Verfahren in Armenstreitsachen.

A. In erster Instanz. Streitigkeiten zwischen Armenverbänden, die verschiedenen Bundesstaaten angehören, sind, mit Ausschluß des Rechtswegs, in erster Instanz von der Verwaltungsbehörde oder dem Verwaltungsgerichte zu entscheiden, deren Sprengel der beklagte Armenverband angehört. Für das Verfahren ist das Landes-

recht maßgebend; jedoch hat nach § 40 des Unterstützungswohnsitzgesetzes die Entscheidung durch schriftlichen, mit Gründen versehenen Beschluß zu erfolgen und muß, sofern dabei für den in Anspruch genommenen Armenverband eine Verpflichtung zur Uebernahme eines Hilfsbedürftigen begründet wird, dies im Beschlusse ausdrücklich ausgesprochen werden.

B. Das Verfahren in letzter Instanz. Zur Entscheidung der Streitigkeiten zwischen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten in letzter Instanz ist durch § 41 des Unterstützungswohnsitzgesetzes das Bundesamt für das Heimatwesen, eine ständige kollegiale Behörde mit dem Sitz in Berlin, geschaffen worden, deren Mitglieder auf Vorschlag des Bundesrats durch den Kaiser auf Lebenszeit ernannt werden. Das Verfahren vor dem Bundesrat, welches in der Regel die zweite und letzte Instanz, für Sachsen und Baden aber die dritte Instanz bildet, ist teils durch die §§ 44—51 des Unterstützungswohnsitzgesetzes, im übrigen durch ein vom Bundesrat bestätigtes Regulativ (vom 6. Januar 1873) geregelt. Die Entscheidung erfolgt nach Ladung und Anhörung der Parteien in öffentlicher Sitzung. Das Erkenntnis wird schriftlich, mit Gründen versehen, den Parteien zugefertigt. Der Verhandlung in öffentlicher Sitzung geht ein schriftliches Vorverfahren voraus.

C. Das Vollstreckungsverfahren. Bezüglich des Vollstreckungsverfahrens, gleichgültig ob es sich um Streitigkeiten zwischen Armenverbänden desselben oder verschiedener Bundesstaaten handelt, bestimmt das Unterstützungswohnsitzgesetz, daß die Vollstreckung zulässig ist sowohl auf Grund eines dem betreffenden Armenverbande ausgestellten Anerkenntnisses wie auf Grund einer armengerichtlichen Entscheidung. Die in erster Instanz ergangene Entscheidung ist sofort vollstreckbar; die Berufung hat keine aufschiebende Wirkung. Wird die erstinstanzielle Entscheidung in der Berufungsinstanz abgeändert, so müssen die Folgen der Vollstreckung nachträglich rückgängig gemacht werden. Die Vollstreckung kann ausgeschlossen werden durch Uebereinkunft der beteiligten Armenverbände oder durch Anordnung der Behörde. Die thatsächliche Vollstreckung einer Ausweisung darf auch nicht erfolgen, solange ein auf Belassung des Hilfsbedürftigen in seinem gegenwärtigen Aufenthaltsorte gerichtetes Verfahren schwebt.

§ 106.

Die Armengesetzgebung in Bayern und Elsaß-Lothringen.[1]

Wie bereits erwähnt, gilt das Unterstützungswohnsitzgesetz nicht in Bayern und Elsaß-Lothringen. Infolgedessen kommen denn auch in Bezug auf die Armenunterstützung und die Uebernahme hilfsbedürftiger Personen zwischen Bayern und Elsaß-Lothringen einerseits und den übrigen Bundesstaaten noch der § 7 des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867, beziehungsweise der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851, sowie die späteren zur Ausführung dieses Vertrags getroffenen Verabredungen zur Anwendung.

A. Bayern.[2] In Bayern beruht die Pflicht zur öffentlichen Unterstützung auf dem Heimatsrecht in einer Gemeinde, welches entweder kraft Gesetzes (durch Abstammung, Verheiratung, Anstellung eines Beamten in einer Gemeinde u. s. w.) oder durch Verleihung seitens der Gemeinde erworben und nur durch Erwerb einer neuen Heimat in einer anderen bayerischen Gemeinde oder durch Verlust der bayerischen Staatsangehörigkeit verloren wird. Kann für eine Person eine Heimat nicht ermittelt werden, so wird dieselbe einer Gemeinde zugewiesen; die Unterstützungspflicht liegt aber dem Staate ob. Die Einrichtung der Landarmen kennt das bayerische Recht nicht. Die Organisation der Armenpflege besteht darin, daß die Verwaltung der Armenpflege in der Gemeinde von einer besonderen Behörde, dem Armenpflegschaftsrate, geführt wird. Gemeinden, welche mit Armenlasten überbürdet sind, müssen von der Distriktsgemeinde unterstützt werden, welcher auch die Unterhaltung der Distriktsarmen- und Krankenanstalten gesetzlich obliegt. Die überbürdeten Distriktsgemeinden werden von den Kreisgemeinden nach Maßgabe der Beschlüsse des Landrats unterstützt.

B. Elsaß-Lothringen.[3] In Elsaß-Lothringen besteht noch die französische Gesetzgebung, welche eine allgemeine Verpflichtung

---

[1] Loening §§ 184 u. 185.

[2] Riedel, Kommentar zum Gesetz über Heimat u. s. w. (5. Aufl. 1881) und Riedel, Kommentar zum Gesetz über Armenpflege vom 29. April 1869 (3. Aufl. 1883).

[3] Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs, in Schmoller's Jahrbuch V S. 559 ff. und 1099 ff.

der Gemeinden u. s. w. zur öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger überhaupt nicht kennt, sondern nur die Pflicht zur Unterstützung gewisser Klassen derselben (Waisen und Findelkinder, Irren) den Bezirken (Departements) auferlegt hat. Im übrigen besteht in jeder Gemeinde gemäß dem Gesetz vom 7. frim. V (27. November 1796) ein Wohlthätigkeitsbureau (bureau de bienfaisance), welches durch den Bezirkspräsidenten gebildet wird und die Rechte einer juristischen Person hat. Dasselbe steht unter der Verwaltung einer besonderen Kommission mit dem Bürgermeister an der Spitze und unterstützt aus seinen Mitteln, welche aus den Erträgnissen etwaigen Kapitalvermögens, Sammlungen und der Abgabe auf öffentliche Vergnügungen fließen, diejenigen Personen, welche in der Gemeinde ihren Unterstützungswohnsitz (domicile de secours), begründet durch Geburt am Ort des gewöhnlichen Aufenthalts der Mutter und einjährigen Aufenthalt nach erreichter Großjährigkeit, haben. Als Armenanstalten erscheinen auch die mit juristischer Persönlichkeit ausgestatteten Hospitäler, in welche jeder am Orte anwesende hilfsbedürftige Kranke aufgenommen werden muß, solange Platz ist.

Nachträge.

Nachzutragen ist: Zu Seite 17 Note 2, Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts. Bd. 3. Bis zur neuesten Verwaltungsreform (1886).

Zu Seite 449 Note 1. Der zweite der hier erwähnten Gesetzentwürfe ist inzwischen Gesetz geworden als Reichsgesetz vom 15. März 1886, betreffend die Fürsorge für Beamte und Personen des Soldatenstandes infolge von Betriebsunfällen. Das Gesetz bezieht sich auf Beamte der Reichszivilverwaltung, des Reichsheeres und der kaiserlichen Marine und Personen des Soldatenstandes, welche in reichsgesetzlich der Unfallversicherung unterliegenden Betrieben beschäftigt sind.

